



PARECER N° 253/21

SEI n° 118.00229/2020-70

PLCE n° 18/20

### PARECER PRÉVIO

É submetido a exame desta Procuradoria, para parecer prévio, o Projeto de Lei Complementar, em epígrafe, de iniciativa do então Prefeito Nelson Marchezan Júnior, que inclui e altera diversos dispositivos da Lei Complementar n. 478/02 que dispõe sobre o Previmpa e disciplina o Regime Próprio de Previdência dos Servidores do Município de Porto Alegre, bem como inclui parágrafos no art. 2º da LC 505/04 que fixa alíquotas de contribuição previdenciária para fins de custeio do regime próprio de previdência social dos servidores públicos do município de porto alegre, define regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências.

Primeiramente observo que a matéria objeto do projeto de lei em análise é de competência legislativa do Município conforme estabelece a Emenda Constitucional 103/2019. A qual deslocou parte da matéria que era diretamente disciplinada no texto da Constituição Federal para o âmbito da legislação ordinária e complementar dos Estados e Municípios, conforme quadro resumo elaborado pelo Professor Paulo Modesto a seguir transcrito<sup>1</sup>:

**“Matéria reservada à Constituição Estadual e lei orgânica:**

- **Fixar a idade mínima para a aposentadoria por idade e tempo de contribuição (Art. 40, §1º, I, II)**
- **Fixar as regras de transição relativas à idade mínima para a aposentadoria por idade e tempo de contribuição (Art. 20, §4º, da EC 103/2019).**
- **Matéria reservada à legislação complementar estadual e municipal**
- Fixar o tempo de contribuição mínimo para a aposentadoria por idade e o tempo de contribuição dos servidores públicos (Art. 40, III)
- Base de cálculo e definição de alíquotas de contribuições ordinárias e extraordinárias, observados parâmetros de lei complementar federal (Art. 40, §22, X)
- Remissão e a anistia de contribuições sociais, vedada a moratória e o parcelamento em prazo superior a 60 (sessenta) meses (Art. 195, §11)
- Autorização para fixar idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores com deficiência (Art. 40, §4-A)

- Autorização para fixar idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de agentes penitenciário, socioeducativo ou policial civil (não policiais militares ou bombeiros) - Art. 40, §4-B);
- Autorização para fixar idade e tempo de contribuição diferenciados para agente com efetiva exposição a agentes nocivos químicos, físicos e biológicos prejudiciais (Art. 40, §4-C);
- Autorização para fixar idade mínima reduzida em cinco anos para professores de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio (Art. 40, §5º).
- Os critérios, os parâmetros e a natureza jurídica do regime próprio de previdência social, bem como do órgão ou entidade gestora desse regime (Art. 40, §20).
- Estabelecimento de vedações, regras e condições para a acumulação de benefícios previdenciários (Art. 201, §15).
  
- **Matéria reservada à legislação ordinária estadual e municipal**
- Disciplina das avaliações periódicas obrigatórias do aposentado por incapacidade permanente (Art. 40, § 1º, I)
- Regras de cálculo de proventos (Art. 40, § 3º)
- Definição do valor e critério de valor do abono de permanência (Art. 40, § 19)
- Disciplina da regra de transição para os parlamentares estaduais e vereadores que fizerem opção de permanecer no antigo de previdência (Art. 14, § 14, da Emenda).
- O benefício de pensão por morte, quando se tratar da única fonte de renda formal auferida pelo dependente, bem como a hipótese de morte dos servidores de que trata o § 4º-B decorrente de agressão sofrida no exercício ou em razão da função. (Art. 40, § 7º)
- Contribuições para custeio de regime próprio de previdência social, cobradas dos servidores ativos, dos aposentados e dos pensionistas, que poderão ter alíquotas progressivas de acordo com o valor da base de contribuição ou dos proventos de aposentadoria e de pensões (Art. 149, §1º)." - grifou-se.

Verifica-se, assim, a inconstitucionalidade parcial do art. 1º do projeto encaminhado pelo Executivo uma vez que entre outras temas dispõe sobre idade mínima para a aposentadoria por idade e tempo de contribuição e sobre as regras de transição relativas à idade mínima para a aposentadoria por idade e tempo de contribuição matérias reservadas à Lei Orgânica conforme visto acima.

Já no art. 2º do projeto em análise a proposta de redação para o §12º do art. 2º da LC 505/05 é inadequada uma vez que não é possível alterar-se o texto legal para incluir-se o número da lei que ainda não foi publicada. Ademais a menção é desnecessária o reajuste só pode ocorrer após a entrada em vigor da lei.

Para além do texto em si, já havia feito referência quando da análise da Mensagem Retificativa ao PELO nº 002/20 sobre a questão suscitada pelo Conselho de Administração do Previmpa quanto a necessidade de que a fixação das idades ou qualquer outro critério deva ser orientado pelo equilíbrio atuarial. Eis o que escrevemos:

“Nesse passo, considero relevante a questão suscitada quanto a necessidade de que a fixação das idades ou qualquer outro critério deva ser orientado pelo equilíbrio atuarial. O que poderia levar a inconstitucionalidade da proposta, por violação ao princípio da razoabilidade ou proporcionalidade, caso as alterações propostas não se justifiquem sob a ótica do equilíbrio financeiro e atuarial. Observo, contudo, que o texto do art. 40, caput da Constituição refere que as contribuições é que

devem observar critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. Mas, por óbvio, o sistema todo deve estar equilibrado (contribuições e benefícios). De qualquer modo, também não vislumbro aqui manifesta inconstitucionalidade.”

Lá entendi que não havia manifesta inconstitucionalidade uma vez que o texto constitucional não diz de forma expressa que a fixação das idades deve observar critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. Aqui a situação é outra já que se está propondo alteração nas alíquotas de contribuição. A respeito Parecer emitido pela Procuradoria Geral da República no ARE 875958/GO:

“CONSTITUCIONAL. PREVIDENCIÁRIO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL.CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. AUMENTO DA ALÍQUOTA. EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL. ESTUDOS QUE COMPROVEM. AUSÊNCIA. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. Proposta de tese de repercussão geral (Tema 933): **É inconstitucional a majoração da contribuição previdenciária dos servidores públicos quando não são apresentados estudos que comprovem a observância a critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.** 2. Recurso extraordinário interposto com base em suposta ofensa ao art. 40 da Constituição e ao argumento de que não há exigência constitucional para a apresentação de dados técnicos que justifiquem a pertinência da majoração e a observância a padrões que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema. 3. **Lei que não traga estudos dos quais se possa apurar atendimento ou não aos critérios que observem o equilíbrio financeiro e atuarial deixa de atender à exigência constitucional prevista no art. 40, mostrando-se inconstitucional.** - Parecer pelo desprovimento do recurso.” - grifou-se.

É o que penso. A contribuição previdenciária, por força de sua natureza de tributo, subordina-se aos princípios constitucionais gerais de direito tributário e em especial aos princípios do equilíbrio financeiro e atuarial (art. 40 da CF), da vedação ao confisco (art. 150, inciso IV, da CF) e ao princípio da razoabilidade ou proporcionalidade. De modo que a ausência de estudos a respeito nos autos deste processo legislativo torna a proposta inconstitucional. E nesses estudos que ainda poderão ser juntados aos autos entendo que não se pode desconsiderar a histórica dívida previdenciária contraída pelo Município com os seus segurados e dependentes, conforme bem observou a colega Procuradora Municipal, Deise de Mora da Procuradoria Municipal Especializada Autárquica junto ao PREVIMPA (Nota Técnica PME-PREVIMPA nº 99/2020):

*“... ainda que a norma constitucional refira possibilidade de alterações das alíquotas de contribuição quando houver déficit atuarial e que a existência de segregação de massas não será considerada para ausência deste, vislumbra-se que a real avaliação do equilíbrio atuarial há de considerar, necessariamente, a história da previdência municipal no Município de Porto Alegre, composta por dois distintos e incomunicáveis regimes: o de repartição simples e o de capitalização. Ao adotar a segregação de massas, o Município assumiu o encargo de pagamento da histórica dívida previdenciária contraída com seus segurados e dependentes pelo período anterior à criação do PREVIMPA, e tal montante deve ser levado em consideração e equacionado no cálculo a ser apresentado.”*

Por fim, vale observar que as emendas parlamentares que afetem o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema (benefícios, alteração de alíquota, etc) devem estar fundadas em estudos técnicos (financeiro e atuarial) sem o que a lei que vier a ser aprovada será ou poderá ser declarada inconstitucional.

É o parecer.

Em 20 de junho de 2021.

em [1Previdência nos estados e municípios: exercício de autonomia ou reprodução?](https://www.conjur.com.br/2020-jan-16/interesse-publico-previdencia-estados-municipios-autonomia-ou-reproducao-servil), disponível em <https://www.conjur.com.br/2020-jan-16/interesse-publico-previdencia-estados-municipios-autonomia-ou-reproducao-servil> (Acesso em 11.03.2021)



Documento assinado eletronicamente por **Fabio Nyland, Procurador-Geral**, em 20/06/2021, às 11:20, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0245706** e o código CRC **3216037A**.