Porto Alegre, 27 de abril de 2020.

Orientação Técnica IGAM nº 20.704/2020.

I. O Poder Legislativo de Carazinho, por sua servidora, Viviane Menezes, solicita análise dos questionamentos encaminhados pelo vereador Fábio Zanetti ao presidente da Comissão de Justiça e Finanças, vereador Anselmo Britzke, referentes ao Projeto de Lei Complementar nº 001/20, que *altera e revoga dispositivos da Lei Complementar n° 115, de 27 de dezembro de 2007, altera dispositivos da Lei Complementar n° 07, de 04 de abril de 1990, e dá outras providências*, conforme segue:

> 1) Que tipo de irregularidade pode resultar da ausência de ajuste da redação proposta pelo PLC 001/2020 ao caput do art. 221 da LC nº 07/1990, que especifica que o valor do benefício de salário-família será na proporção do número de filhos e dependentes (vide orientação do IGAM)? Qual a fundamentação legal para caracterização dessa situação como irregular?
> 2) Que tipo de irregularidade pode resultar da manutenção do art. 3º do PLC 001/2020 (vide orientação do IGAM)? Qual a fundamentação legal para caracterização dessa situação como irregular?
> 3) Quais as medidas necessárias para o Município de Carazinho referendar integralmente o art. 149 da EC nº 103/2019 e poder instituir a alíquota progressiva?
> 4) A adoção de alíquota progressiva pelo Município de Carazinho exige a extinção ou redução de direitos existentes atualmente para os servidores públicos municipais?
> 5) Considerando que, em reunião com vereadores e com o Sindicato dos Servidores Públicos Municipais, a orientação do Poder Executivo foi de que a adoção da alíquota progressiva importaria em possível perda do direito à concessão de aposentadorias com paridade e pela última remuneração aos Servidores Públicos Municipais, esclareça se:
> a) a adoção da alíquota progressiva está condicionada à extinção do direito a aposentadoria pela última remuneração aos servidores que seguem na ativa?
> b) a adoção da alíquota progressiva está condicionada à extinção do direito a reajuste da aposentadoria dos inativos pela paridade?
> c) a adoção da alíquota progressiva está condicionada à extinção do direito a reajuste da aposentadoria dos servidores ativos pela paridade, ainda que tenham ingressado no serviço público antes de 2004?

II. De imediato, passa-se à análise pontual dos questionamentos encaminhados:

> *1) Que tipo de irregularidade pode resultar da ausência de ajuste da redação proposta pelo PLC 001/2020 ao caput do art. 221 da LC nº 07/1990, que especifica que o valor do benefício de salário-família será na proporção do número de filhos e dependentes (vide orientação do IGAM)? Qual a fundamentação legal para caracterização dessa situação como irregular?*

Conforme projeto de lei complementar nº 1, de 2020, o art. 221 da Lei Complementar nº 7, de 1990, passa a ter a seguinte redação:

> "Art. 221. Será concedido aos servidores ativos e aos aposentados, o salário-família, pago mensalmente na proporção do número de filhos e equiparados de até quatorze anos ou dependente com deficiência, nos termos da Lei Federal n° 13.146, de 6 de julho de 2015.
> § 1o. Até que lei discipline o acesso ao salário-família de que trata o inciso IV do art. 201 da Constituição Federal, esses benefícios serão concedidos apenas àqueles que tenham renda bruta mensal igual ou inferior a prevista no art. 27 da Emenda Constitucional n° 103, de 12 de novembro de 2019.
> § 2o. As despesas decorrentes do caput deste artigo deverão ser suportadas pelos órgãos de origem dos servidores ativos e aposentados." (NR) "

A respeito, o IGAM assim se manifestou, conforme Orientação Técnica IGAM nº 12.966, de 10 de março último:

> O art. 27 da EC nº 103, de 2019, não especifica que o valor do salário-família será por dependente, sendo assim, o valor é único independente do número de dependentes. Logo, a redação atribuída ao caput do art. 221 da LC nº 07, de 1990, precisa ser ajustada para não especificar que o valor do benefício será na proporção do número de filhos (...).

Efetivamente, o art. 27 da EC 103, de 2019, não é claro ao dispor sobre o salário-família. Estabelece um valor, remetendo ao art. 201 da Constituição Federal o qual, da mesma forma, não especifica se o benefício é por entidade familiar ou por dependente.

No âmbito do Regime Geral de Previdência, a Lei nº 8.213, de 1991, em seu art. 65, expressamente estabelece se tratar de um benefício a ser alcançado "na proporção do respectivo número de filhos ou equiparados". Tal disposição de aplicaria, de forma suplementar, ao regime próprio de previdência, nossa termos do § 12 do art. 40 da Constituição Federal.

Ocorre que o art. 9º da EC 103, de 2019, limitou os benefícios de responsabilidade de regime próprio de previdência a aposentadorias e pensões. E conforme orientação da Secretaria da Previdência, deve ser disciplinado como benefício assistencial[1].

Então, passa a ser matéria a ser disciplinada no âmbito da lei que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores. Nesse cenário, compete ao ente dispor sobre as vantagens a serem alcançadas aos seus servidores. Para tanto, há base constitucional para estabelecer o salário-família por grupo de dependentes. Mas também há fundamento para manter o

[1] Nota Técnica SEI nº 12212/2019/ME:
87. Com relação ao salário-família e o auxílio-reclusão, entendemos que a sua natureza é de benefício assistencial a ser concedido a servidores de baixa renda, inclusive quando aposentados, não integrando a remuneração destes, estando a cargo do ente federativo o seu pagamento.
Disponível em http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/11/SEI_ME-5155534-Nota-Tecnica-12212.pdf

benefício assistencial por dependente, nos moldes concedidos aos segurados junto ao regime Geral de Previdência.

Assim, em que pese a sugestão de ajuste na redação do art. 221 da LC nº 7, de 1990, sua efetivação não é condição para a viabilidade do projeto de lei complementar nº 1, de 2020, podendo ser mantida a previsão do benefício assistencial por dependente, conforme consta na redação proposta.

> *2) Que tipo de irregularidade pode resultar da manutenção do art. 3º do PLC 001/2020 (vide orientação do IGAM)? Qual a fundamentação legal para caracterização dessa situação como irregular?*

O art. 3º está assim proposto:

> Art. 3o. Caberão aos Poderes Executivo e Legislativo, no prazo de até 90 (noventa) dias a contar da publicação desta Lei Complementar, promoverem por ato próprio, a restituição de recursos eventualmente pagos pelo Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, referentes ao benefícios de auxílio-doença, salário-maternidade, salário-família e auxilio-reclusão a qual seus servidores se vinculam.
> Parágrafo único. O caput deste artigo abrange exclusivamente os benefícios pagos pelo RPPS no período compreendido entre 13 de novembro de 2019 até a entrada em vigor desta Lei Complementar.

Deve-se ter presente que toda a receita necessária para o custeio dos benefícios de responsabilidade de regime próprio de previdência decorre de prévia análise técnica atuarial, especialmente quanto às alíquotas de contribuição de responsabilidade do servidor ativo, do aposentado e do pensionistas, bem como do ente, quer no que diz respeito à alíquota normal, quer no que diz respeito à eventual alíquota suplementar, necessária para a cobertura de déficit atuarial.

Então, quando da entrada em vigor da EC 103, de 2019, as alíquotas de contribuição, retidas e recolhidas em favor do PREVCarazinho, consideravam o custeio de todos os benefícios de responsabilidade do RPPS. E assim se mantem enquanto não ajustada a lei. Ademais, deve-se ter presente que somente por lei pode ser alterado o plano de custeio do RPPS.

Assim, qualquer análise de eventual ressarcimento somente seria possível após cálculo atuarial e ajustes na lei orçamentária. Ou seja, até a competente alteração na lei local, não haveria valores a ressarcir, tendo em vista que a despesa efetuada pelo fundo previdenciário encontraria respaldo legislativo. Ou seja, eventual ressarcimento, sem qualquer cálculo assim indicando, poderia redundar em pagamento em duplicidade, visto já ter havido o recolhimento da contribuição.

Respaldam as considerações o disposto no art. 1º da Lei nº 9.717, de 1998, e da

Portaria nº 464, de 2018, do Ministério da Fazenda.

Ainda, sugere-se a leitura do texto intitulado "Procedimentos em Relação à EC nº 103/2019" disponível no blog Gestão Pública, no site do IGAM (http://gestaopublica.igam.com.br/2020/01/procedimentos-orcamentarios-em-relacao-a-ec-no-103-2019/).

Por tudo isso, se mantem a orientação de supressão do art. 3º do projeto de lei complementar nº 1, de 2020.

3) Quais as medidas necessárias para o Município de Carazinho referendar integralmente o art. 149 da EC nº 103/2019 e poder instituir a alíquota progressiva?

Efetivamente a instituição de alíquotas progressivas requer que o ente legisle sobre o disposto no art. 149 da Constituição Federal, com a redação dada pela EC 103:

> Art. 149. [...]
> § 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os **Municípios instituirão, por meio de lei, 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) (Vigência)
> § 1º-A. **Quando houver déficit atuarial, a contribuição ordinária dos aposentados e pensionistas poderá incidir sobre o valor dos proventos de aposentadoria e de pensões que supere o salário-mínimo**. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) (Vigência)
> § 1º-B. Demonstrada a insuficiência da medida prevista no § 1º-A para equacionar o *déficit* atuarial, **é facultada a instituição de contribuição extraordinária**, no âmbito da União, **dos servidores públicos ativos, dos aposentados e dos pensionistas**. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) (Vigência)
> § 1º-C. A contribuição extraordinária de que trata o § 1º-B deverá ser instituída simultaneamente com outras medidas para equacionamento do *déficit* e vigorará por período determinado, contado da data de sua instituição. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) (Vigência) (Grifou-se)

Ocorre que, ao tratar de sua vigência, dispõe o art. 36 da EC 103:

> Art. 36. Esta Emenda Constitucional entra em vigor:
> [...]
> II - para os regimes próprios de previdência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quanto à alteração promovida pelo art. 1º desta Emenda Constitucional no art. 149 da Constituição Federal e às revogações previstas na alínea "a" do inciso I e nos incisos III e IV do art. 35, na data de publicação de lei de iniciativa privativa do respectivo Poder Executivo que as referende integralmente;
> III - nos demais casos, na data de sua publicação.
> Parágrafo único. A lei de que trata o inciso II do **caput** não produzirá efeitos anteriores à data de sua publicação.

Veja-se que a cláusula de revogação prevê que para os entes subnacionais é necessário que lei discipline, no âmbito de sua competência, a respeito do que dispõe o art. 149, trazendo para a lei local suas disposições, bem como discipline sobre a incidência de contribuição previdenciária sobre benefícios de aposentadorias e pensões concedidas a beneficiário que for portador de doença incapacitante (§ 21 do art. 40, revogado pela EC 103).

Além disso, necessário que o ente legisle a respeito das regras de transição a serem observadas relativamente ao servidor que estava filiado ao regime próprio de previdência, na data da publicação da lei, e, consequentemente, a respeito do abono de permanência, atendendo, desta forma, a integralidade do disposto no inciso II do art. 36 da EC 103.

Assim, a instituição de progressividade de alíquota requer que o ente recepcione todo o conteúdo da EC 103, sendo necessário, inclusive, alteração na Lei Orgânica para estabelecer a idade mínima para a aposentadoria voluntária do servidor.

4) A adoção de alíquota progressiva pelo Município de Carazinho exige a extinção ou redução de direitos existentes atualmente para os servidores públicos municipais?

Não está claro a quais direitos se refere o consulente. Se é com relação à regras de aposentadoria, aplicáveis aos atuais servidores, é possível que o estudo técnico atuarial indique a impossibilidade de manutenção das atuais regras, impondo a necessidade de estabelecimento de regras para aposentadoria voluntária mais rígidas, nos moldes como foi estabelecido para os servidores da União. O estudo é técnico, e considerando a realidade do fundo previdenciário.

5) Considerando que, em reunião com vereadores e com o Sindicato dos Servidores Públicos Municipais, a orientação do Poder Executivo foi de que a adoção da alíquota progressiva importaria em possível perda do direito à concessão de aposentadorias com paridade e pela última remuneração aos Servidores Públicos Municipais, esclareça se:
a) a adoção da alíquota progressiva está condicionada à extinção do direito a aposentadoria pela última remuneração aos servidores que seguem na ativa?

Não é possível afirmar que a adoção da alíquota progressiva esteja condicionada à extinção do direito ao cálculo de aposentadoria pela última remuneração.

É importante registrar que já antes da entrada em vigor da EC 103, em novembro de 2019, somente se pode cogitar a aposentadoria com cálculo do benefício pela última remuneração para o servidor que ingressou no serviço público até 31 de dezembro de 2003, cumpridas as condições especificas estabelecidas nas regras de aposentadoria então

vigentes (e ainda vigentes para os entes federativos que ainda não adequaram sua legislação às disposições da EC 103).

Por sua vez, volta-se a ressaltar que qualquer plano de custeio de fundo previdenciário depende de prévio estudo técnico atuarial. Assim, é o cálculo atuarial – condição legal para a análise de alteração de plano de custeio – que vai dizer em que condições pode ser instituído um plano de custeio com alíquotas progressivas, inclusive com a necessidade de análise de critérios a serem atendidos para a concessão de benefícios.

De qualquer forma, cabe ressaltar que no âmbito do regime próprio dos servidores públicos federais, e mais recentemente, no âmbito do regime próprio dos servidores públicos do Estado do Rio Grande do Sul, foi instituída a progressividade de alíquotas, e mantida a possibilidade de cálculo de benefício de aposentadoria considerando a última remuneração do servidor, para os servidores que ingressaram até 31 de dezembro de 2003, contudo com critérios mais rígidos do que os vigentes até então.

Portanto, pode-se afirmar que, como regra, a instituição de alíquotas progressivas não está condicionada à extinção da possibilidade de cálculo de benefício de aposentadoria pela última remuneração do servidor. Mas está condicionada à alteração de critérios a serem atendidos, mais rígidos que os atuais, considerando a análise das legislações referidas.

> *b) a adoção da alíquota progressiva está condicionada à extinção do direito a reajuste da aposentadoria dos inativos pela paridade?*

No momento que o servidor foi aposentado por determinada regra de aposentadoria, por ter cumprido os critérios nela estabelecidos, tem assegurado a manutenção do seu benefício mas condições que foi concedido. Ou seja, passa a seu um direito adquirido seu a manutenção do seu benefício nas condições em que lhe foi – legalmente – concedido.

Ou seja, restaria inconstitucional prevê a extinção da paridade para benefícios concedidos conforme regra vigente na data de sua concessão.

> *c) a adoção da alíquota progressiva está condicionada à extinção do direito a reajuste da aposentadoria dos servidores ativos pela paridade, ainda que tenham ingressado no serviço público antes de 2004?*

Deve-se considerar as mesmas ponderações postas na análise da alínea 'a' acima, considerando que a paridade é a forma de reajuste prevista para os benefícios concedidos com base na última remuneração do servidor.

Traz-se, novamente, os exemplos de leis que já forma alteradas, como do RPPS dos servidores da União e do Estado do Rio Grande do Sul, nas quais se manteve a previsão

de aposentadoria voluntária com cálculo pela última remuneração, para os ingressos até 31 de dezembro de 2003 e, nessa condição, a manutenção do reajuste do benefício por regra de paridade.

O IGAM permanece à disposição.

TATIANA MATTE DE AZEVEDO
OAB/RS 41.944
Consultora Jurídica do IGAM

BRUNNO BOSSLE
OAB/RS nº: 92.802
Supervisor jurídico do IGAM