



Porto Alegre, 10 de março de 2020.

Orientação Técnica IGAM nº 11.857/2020.

I. O Poder Legislativo de Uruguaiana, pela vereadora Zulma Rodrigues Ancinello, presidente da Comissão Especial, solicita orientação quanto à “legalidade da tramitação do PLC 1/2020 em decorrência de algumas dúvidas suscitadas em reuniões realizadas com representantes de entidades representativas dos servidores municipais e do Executivo”. Especificamente questiona:

O disposto no art. 40, § 22, da CF, com redação dada pela EX 103/2019, se aplica à matéria tratada no referido PLC?

Uma autarquia municipal que tem suas questões separadas – contabilidade e CNPJ – ela tem que ficar em extinção ou ser extinta como proposto no PLC?

Como saber se a manutenção do RPPS é bom ou ruim para o município?

Qual a documentação a ser exigida para tal extinção? Cálculo atuarial atualizado com previsão para compensação previdenciária, prestações de contas e extratos bancários, certificado de regularidade previdenciária e declaração de que está apta para ser encerrada?

Existe a possibilidade do INSS não recepcionar os servidores municipais em razão de dívida previdenciária anterior à criação do RPPS?

A matéria tratada no PLC 1/2020 está enquadrada nas vedações em ano eleitoral?

II. A respeito da extinção de regimes próprios de previdência, importante destacar o disposto no § 22 do art. 40 da Constituição Federal, inserido pela EC 103, em 2019:

§ 22. Vedada a instituição de novos regimes próprios de previdência social, lei complementar federal estabelecerá, para os que já existam, normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade em sua gestão, dispondo, entre outros aspectos, sobre:

I - requisitos para sua extinção e consequente migração para o Regime Geral de Previdência Social;

II - modelo de arrecadação, de aplicação e de utilização dos recursos;

III - fiscalização pela União e controle externo e social;

IV - definição de equilíbrio financeiro e atuarial;

V - condições para instituição do fundo com finalidade previdenciária de que trata o art. 249 e para vinculação a ele dos recursos provenientes de contribuições e dos bens, direitos e ativos de qualquer natureza;

VI - mecanismos de equacionamento do **deficit** atuarial;

VII - estruturação do órgão ou entidade gestora do regime, observados os princípios relacionados com governança, controle interno e transparência;

VIII - condições e hipóteses para responsabilização daqueles que desempenhem atribuições relacionadas, direta ou indiretamente, com a gestão do regime;

IX - condições para adesão a consórcio público;

X - parâmetros para apuração da base de cálculo e definição de alíquota de contribuições ordinárias e extraordinárias.
(grifou-se)

Portanto, deve-se ressaltar que uma vez extinto o regime próprio de previdência, este não poderá mais ser reinstituído, por expressa veação constitucional.

No caso em análise, a extinção está sendo proposta pelo Projeto de Lei Complementar nº 1, de 2020, de iniciativa do prefeito, fazendo uso de sua competência privativa para iniciar o processo legislativo nessa matéria. Portanto, sob o aspecto formal, adequada a proposição.

Como dito, o projeto de lei complementar nº 1, de 2020, busca a extinção do regime próprio de previdência dos servidores do município de Uruguaiana, instituído pela Lei Complementar nº 19, de 2018.

Então, os parâmetros a serem observados na análise do conteúdo da proposição partem do disposto no art. 34 da EC 103, de 2019, que veio a dispor sobre os requisitos a serem observados na hipótese de extinção de regime próprio de previdência:

Art. 34. Na hipótese de extinção por lei de regime previdenciário e migração dos respectivos segurados para o Regime Geral de Previdência Social, serão observados, até que lei federal disponha sobre a matéria, os seguintes requisitos pelo ente federativo:

I - assunção integral da responsabilidade pelo pagamento dos benefícios concedidos durante a vigência do regime extinto, bem como daqueles cujos requisitos já tenham sido implementados antes da sua extinção;

II - previsão de mecanismo de ressarcimento ou de complementação de benefícios aos que tenham contribuído acima do limite máximo do Regime Geral de Previdência Social;

III - vinculação das reservas existentes no momento da extinção, exclusivamente:

a) ao pagamento dos benefícios concedidos e a conceder, ao ressarcimento de contribuições ou à complementação de benefícios, na forma dos incisos I e II; e

b) à compensação financeira com o Regime Geral de Previdência Social.

Parágrafo único. A existência de **superavit** atuarial não constitui óbice à extinção de regime próprio de previdência social e à consequente migração para o Regime Geral de Previdência Social.

Até então, os parâmetros a serem observados no caso de extinção de regime próprio de previdência estavam estabelecidos na Lei Federal nº 9.717¹, de 1998, a qual foi recepcionada pela EC 103, de 2019, dando-lhe, inclusive, força de lei complementar². Portanto, de observância obrigatória pelos regimes próprios de previdência.

¹ Art. 10. **No caso de extinção** de regime próprio de previdência social, a União, o Estado, o Distrito Federal e os **Municípios assumirão integralmente a responsabilidade** pelo pagamento dos benefícios concedidos durante a sua vigência, bem como daqueles **benefícios** cujos requisitos necessários a sua concessão **foram implementados anteriormente à extinção do regime próprio** de previdência social. (Grifou-se)

² Art. 9º Até que entre em vigor lei complementar que discipline o [§ 22 do art. 40 da Constituição Federal](#), aplicam-se aos regimes próprios de previdência social o disposto na [Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998](#), e o disposto neste artigo.



Por fim, sobre o assunto a Orientação Normativa da Secretaria de Políticas de Previdência Social nº 2, de 2009, prevê o seguinte:

Art. 4º Considera-se em extinção o RPPS do ente federativo que **deixou de assegurar em lei os benefícios** de aposentadoria e pensão por morte a todos os servidores titulares de cargo efetivo por ter:

I - **vinculado, por meio de lei**, todos os seus servidores titulares de cargo efetivo ao RGPS;

II - **revogado a lei ou os dispositivos de lei** que asseguravam a concessão dos benefícios de aposentadoria ou pensão por morte aos servidores titulares de cargo efetivo; e

[...]

Art. 5º **É vedado o estabelecimento retroativo de direitos e deveres** em relação ao RGPS, **permanecendo sob a responsabilidade dos RPPS** em extinção o custeio dos seguintes benefícios:

I - os já concedidos pelo RPPS;

II - aqueles para os quais foram implementados os requisitos necessários à sua concessão;

III - os decorrentes dos benefícios previstos nos incisos I e II; e

IV - a complementação das aposentadorias concedidas pelo RGPS, caso o segurado tenha cumprido todos os requisitos previstos na Constituição Federal para concessão de aposentadoria ao servidor titular de cargo efetivo até a data da inativação.

Parágrafo único. Além dos benefícios previstos nos incisos I a IV do caput, o RPPS em extinção, na hipótese do art. 4º, inciso III, será responsável pela concessão dos benefícios previdenciários aos servidores estatutários ativos remanescentes e aos seus dependentes.

Art. 6º **O servidor que tenha implementado os requisitos necessários à concessão de aposentadoria proporcional pelo RPPS até a data da lei de extinção do regime**, permanecendo em atividade, vincula-se obrigatoriamente ao RGPS, sendo-lhe assegurado o direito aos benefícios previdenciários deste regime desde que cumpridas as condições nele estabelecidas.

Então, decidindo-se pela extinção do regime próprio de previdência, mediante previsão legal o RPPS entrará em processo de extinção, quando o Município detentor de Regime Próprio cumprir os procedimentos descritos no art.4º da Orientação Normativa da SPS.

Assim, possível a extinção de regime próprio de previdência, nos termos propostos, observada a necessidade de alguns ajustes:

1 quanto ao Conselho de Administração do Fundo Previdenciário de Uruguaiana, a ser instituído conforme previsão no art. 9 do PLC 1, de 2020, deve ter sua constituição ajustada.

A Lei nº 10.887, de 2004 – que permanece em vigor e de observância obrigatória pelos entes subnacionais, no que lhe é aplicável – estabelece os parâmetros a serem observados na constituição do colegiado responsável pela administração do fundo previdenciário:



Art. 9º A unidade gestora do regime próprio de previdência dos servidores, prevista no [art. 40, § 20, da Constituição Federal](#) :

I - contará com colegiado, com participação paritária de representantes e de servidores dos Poderes da União, cabendo-lhes acompanhar e fiscalizar sua administração, na forma do regulamento;

Portanto, deve ser ajustada a forma de composição do Conselho, tendo em vista a proposta de que será integrado por membros nomeados pelo Prefeito, tão somente.

2 A redação do art. 7º deve ser ajustada, tendo em vista que, conforme art. 6º da Orientação Normativa SPPS nº 2, de 2009, restringe o proposto ao “servidor que tenha implementado os requisitos necessários à concessão de aposentadoria proporcional pelo RPPS até a data da lei de extinção do regime”, restrição não prevista no art. 7º do PLC 1, de 2020.

Feitos os ajustes indicados, não se visualiza óbice à proposição.

Quanto aos questionamentos específicos postos pelo consulente:

O disposto no art. 40, § 22, da CF, com redação dada pela EX 103/2019, se aplica à matéria tratada no referido PLC?

Sim. Tal condição – de aplicação imediata – inclusive está declarada pela Secretaria da Previdência na Nota Técnica SEI nº 12212/2019/ME, publicada ainda em novembro de 2019 analisando as regras da “reforma previdenciária” aplicáveis aos regimes próprios de previdência social dos entes federados subnacionais:

81. A EC nº 103, de 2019, acresceu ao art. 40 da Constituição o § 22 para estatuir algumas diretrizes, em *numerus apertus*, acerca do objeto da lei complementar federal que deverá dispor sobre normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade na gestão dos regimes próprios de previdência social.

82. Essas diretrizes não exaustivas visam orientar a atividade legislativa futura da União, portanto, com caráter prospectivo e **eficácia limitada**. Não obstante, o mesmo dispositivo veicula uma prescrição mandatória proibitiva, cuja eficácia é plena (aplicabilidade imediata), a qual veda a instituição de novos regimes próprios de previdência social. (sublinhou-se)

Portanto, a vedação de instituição de novos regimes próprios de previdência é de aplicação plena e imediata a todos os entes federados.

Uma autarquia municipal que tem suas questões separadas – contabilidade e CNPJ – ela tem que ficar em extinção ou ser extinta como proposto no PLC?

A forma de administração de um regime próprio de previdência pode se dar pela instituição de uma autarquia – órgão da administração direta – ou por instituição de fundo previdenciário vinculado ao Poder Executivo. Tal condição pode ser alterada a qualquer tempo, tendo em vista que trata da forma de organização administrativa, tão somente.



Especificamente no caso de extinção de regime próprio de previdência, entende-se adequada a extinção da autarquia. Isso porque a administração das obrigações remanescentes, decorrentes da extinção do regime próprio de previdência, podem tranquilamente ser aferidas a órgão vinculado ao Poder Executivo, como proposto. Ademais, importante se ter presente que o custo administrativo da autarquia é suportado pelo valor arrecadado a título de taxa de administração - valor esse que não mais comporá a receita municipal a partir da migração para o regime geral de previdência.

Como saber se a manutenção do RPPS é bom ou ruim para o município?

A análise é estritamente técnica, elaborada por profissional da área atuarial, precipuamente.

Qual a documentação a ser exigida para tal extinção? Cálculo atuarial atualizado com previsão para compensação previdenciária, prestações de contas e extratos bancários, certificado de regularidade previdenciária e declaração de que está apta para ser encerrada?

Não há documentação mínima, determinada por lei, a ser apresentada para análise de extinção de regime próprio de previdência. O art. 34 da EC 103, de 2019, traz as obrigações a serem assumidas pelo ente, o que está previsto no PLC 1, de 2020.

Para fins de análise das condições em que se encontra o regime próprio de previdência a ser extinto, salutar que o Poder Legislativo, na análise da proposição, tenha conhecimento do estudo atuarial que embasa a decisão do Gestor. Não há “declaração de aptidão” a extinção, a ser emitida por qualquer órgão.

Existe a possibilidade do INSS não recepcionar os servidores municipais em razão de dívida previdenciária anterior à criação do RPPS?

De acordo com a legislação aplicável à extinção de regimes próprios de previdência, bem como ao fato de que o sistema previdenciário brasileiro está instituído de forma que toda a pessoa inserida no mercado de trabalho deve obrigatoriamente estar filiada um regime de previdência, entende-se que não existe a possibilidade de o INSS barrar a migração dos servidores até então filiados ao RPPS.

A matéria tratada no PLC 1/2020 está enquadrada nas vedações em ano eleitoral?

Não. Analisando as vedações impostas pela legislação eleitoral, entende-se que a matéria objeto do PLC 1, de 2020, não encontra vedação quanto à sua tramitação.

III. Pelo exposto, entende-se possível a extinção de regime próprio de previdência, nos termos propostos no projeto de lei complementar nº 1, de 2020, observada a necessidade de ajustes, propostos no item II desta Orientação Técnica, quanto ao texto contido no art. 7º



IGAM[®]

e art. 9º da proposição.

Quanto aos questionamentos específicos, reporta-se às análises pontuais realizadas no item II desta Orientação Técnica.

O IGAM permanece à disposição.

Tatiana Matte de Azevedo

TATIANA MATTE DE AZEVEDO

OAB/RS 41.944

Consultora do IGAM