

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
GABINETE DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO
CHRISTIANO LACERDA GHUERREN

PROCESSO ELETRÔNICO - VOTO GA-3

PROCESSO: TCE-RJ nº 244.015-8/19
ORIGEM: FUNDO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES DO
MUNICÍPIO DE ARMAÇÃO DOS BÚZIOS
ASSUNTO: CONSULTA

**CONSULTA. ARTIGO 9º DA EMENDA
CONSTITUCIONAL Nº 103/2019. COMPROVAÇÃO DE
ADEQUAÇÃO DO REGIME PRÓPRIO DE
PREVIDÊNCIA SOCIAL – RPPS DO MUNICÍPIO. NOTA
TÉCNICA Nº 12212/2019/ME. PORTARIA SEPRT/ME
N.º 1.348/19. CONHECIMENTO. EXPEDIÇÃO DE
OFÍCIO. RECOMENDAÇÃO. CIÊNCIA.
ARQUIVAMENTO.**

Cuidam os autos de Consulta formulada pelo Gestor do Fundo de Previdência dos Servidores Municipais de Armação dos Búzios, Senhor Marcelo Passos Pereira, quanto à aplicação da Emenda Constitucional nº 103/2019, nas seguintes hipóteses:

“1. Após a promulgação da Emenda Constitucional n.º 103/19 e das publicações da Nota Técnica n.º 12212/2019/ME e da Portaria n.º 1.348/19 a responsabilidade dos pagamentos dos auxílios natalidade, doença, reclusão e família passam a ser do ente federativo ou permanecem com o RPPS?

2. Caso a responsabilidade de pagamento seja transferida para o ente federativo qual seria o prazo para cumprimento das obrigações?

3. Após a promulgação da Emenda Constitucional n.º 103/19 e das publicações da Nota Técnica n.º 12212/2019/ME e da Portaria n.º 1.348/19 a realização das perícias médicas passam a ser do ente federativo ou permanecem com o RPPS?

4. Após a promulgação da Emenda Constitucional n.º 103/19 e das publicações da Nota Técnica n.º 12212/2019/ME e da Portaria n.º

1.348/19 qual seria o prazo para alteração da legislação municipal para mudança da alíquota do RPPS com déficit atuarial?"

Em sua exposição técnica, a Coordenadoria de Análise de Consultas e Recursos - CAR, assim se manifesta, em conclusão, por meio da precisa instrução constante da peça eletrônica "07/01/2020 – Informação da CAR":

(...)

Face o exposto, sugere-se:

1. O CONHECIMENTO da consulta;

2. A EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO ao consulente, dando-lhe ciência da decisão desta Corte, consignando as seguintes teses;

2.1 Diante do disposto no art.9º, §§2º e 3º, da Emenda Constitucional n.º103, de 12 de novembro de 2019, o auxílio-doença, o salário-maternidade, o auxílio-reclusão e o salário-família não são considerados benefícios previdenciários, modo que devem ser pagos diretamente pelo ente federativo e não correrão à conta do regime próprio de previdência social ao qual o servidor se vincula;

2.2 Nos termos dos arts.36, III, c/c art.9º, §3º, todos da Emenda Constitucional n.º103, de 12 de novembro de 2019, o auxílio-doença, o salário-maternidade, o auxílio-reclusão e o salário-família devem ser custeados diretamente pelo ente federativo a partir de 13/11/2019, dia da publicação da sobredita Emenda Constitucional no Diário Oficial da União. A data de 31/07/2020, mencionada na Portaria n.º1.348, de 03 de dezembro de 2019, não tem o condão de modificar a vigência do art.9º, §3º, da Emenda Constitucional n.º103, de 12 de novembro de 2019, vez que se refere ao cumprimento do aludido dispositivo apenas para fins de emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP;

2.3 Em razão do auxílio-doença e do salário-maternidade não mais serem considerados benefícios previdenciários, o custeio das despesas de eventuais perícias que sejam necessárias ao seu reconhecimento não devem ficar a cargo do RPPS mas sim do ente público. Entretanto, não há necessidade de modificação da estrutura administrativa seja da unidade gestora do RPPS, seja do ente público, bastando sejam utilizados recursos do Tesouro para o correlato custeio, e não da Taxa de Administração devida à unidade gestora do RPPS;

2.4 Nos termos dos arts.9º, §4º, 11 e 36, I, todos da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, os entes subnacionais que possuam déficit atuarial a ser equacionado devem estabelecer alíquota de contribuição que não seja inferior à da contribuição dos servidores da União até 01/03/2020. A data de 31/07/2020, mencionada na Portaria n.º1.348, de 03 de dezembro de 2019, não tem o condão de modificar a vigência do art.11, da Emenda Constitucional n.º103, de 12 de novembro de 2019, vez que se refere ao cumprimento do aludido dispositivo apenas para fins de emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP.

3. O posterior ARQUIVAMENTO deste processo.

A Procuradoria-Geral deste Tribunal, representada pela ilustre Procuradora Daniela Pinheiro Calucci Speciale, manifesta-se, no mérito, da seguinte forma:

No tocante ao mérito, à instrução do Corpo Técnico muito pouco temos a adscrever. A nosso ver, as conclusões alçadas pela CAR, e a respectiva fundamentação não reclamam acréscimos ou divergências.

De fato, a Emenda Constitucional nº 103/ 2019, em seu art. 9º, definiu que a relação de benefícios dos RPPS passa a limitar-se às aposentadorias e à pensão por morte, cometendo os pagamentos do salário-maternidade e dos afastamentos por incapacidade temporária diretamente ao ente federativo (conf. parágrafo 3º).

A propósito do auxílio-reclusão e do salário família, entende-se que tais benefícios são de caráter assistencial, destinando-se a servidores de baixa renda, inclusive quando aposentados. O correspondente pagamento incumbe ao ente federativo. Tal inteligência encontra-se devidamente mencionada, na instrução desta Consulta, por meio de transcrição de excertos da Nota Técnica SEI nº 12212/2019/ME.

É relevante considerar que o auxílio-doença (ou licença para tratamento de saúde) e o salário-maternidade (ou licença maternidade) devem ser classificados no elemento de despesa “Vencimentos e Vantagens Fixas”. Disso resulta que essas despesas continuam sendo consideradas no cômputo da despesa bruta com pessoal, contudo, não poderão ser deduzidas, na medida em que serão custeadas pelo ente federativo, e não mais pelo RPPS, como visto. É o que se extrai da Nota Técnica SEI nº 193/2020/ME.

Essa mesma Nota Técnica explicita, com arrimo na Nota Técnica SEI nº 12212/2019/ME, que o salário-família e o auxílio-reclusão transmudaram-se em benefícios assistenciais. É em vista disso que indica que sejam registrados em “Outros benefícios assistenciais”, combinando-se com o grupo “Outras despesas correntes”. Nessa mesma trilha, assinala que tais benefícios não mais serão computáveis na despesa bruta com pessoal, pois conforme estabelece o Manual de Demonstrativos Fiscais, os benefícios assistenciais não integram a despesa bruta com pessoal para efeitos de apuração dos limites da LRF.

No que respeita à Portaria nº 1.348/2019, vale reiterar tratar-se de norma que, diversamente de fixar prazo para a entrada em vigor das mudanças determinadas pelo art. 9º, § 3º da Emenda Constitucional nº 103/2019 (o que, em princípio, não lhe caberia fazer), estatui, isto sim, prazo para a comprovação da edição, pelos entes federados, do ato legal de implementação dessas mudanças, como bem esclareceu a CAR nestes autos.

De resto, a fim de não pecar pela redundância, cuidamos de fazer nossas as linhas assentadas pela instância técnica, opinando pela adoção das medidas e expedientes sugeridos na competente instrução.

O douto Ministério Público de Contas, representado pelo Exmo. Senhor Procurador-Geral Dr. Sérgio Paulo de Abreu Martins Teixeira, ratifica os

pronunciamentos do Corpo Instrutivo e da Procuradoria-Geral do TCE-RJ, por meio do parecer constante da peça eletrônica “19/02/2020 – Informação da GPG”.

É o Relatório.

Inicialmente, registro que atuo nestes autos em virtude de convocação promovida pela Presidência desta Egrégia Corte de Contas, em Sessão Plenária de 17/04/2018.

No tocante aos pressupostos de admissibilidade da Consulta que ora me é submetida, como bem apontou a Equipe Técnica, não foi encaminhado o parecer técnico e/ou jurídico do ente de origem. Neste ponto, cabe esclarecer que o artigo 5º, parágrafo único, da Deliberação TCE-RJ n.º 276/17 **faculta** o seu envio, nos seguintes termos:

Art. 5º (...)

*Parágrafo único. As consultas devem ser instruídas, **sempre que possível**, com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente ou do órgão central ou setorial dos Sistemas de Administração Financeira, de Contabilidade e de Auditoria. (grifo nosso)*

Desta forma, reputo preenchidos os requisitos de admissibilidade da Consulta em apreço, nos termos do artigo 68 do Regimento Interno e da Deliberação TCE-RJ n.º 276, de 29 de junho de 2017, resultando no CONHECIMENTO da peça.

Antes de passar ao mérito propriamente dito, essencial ressaltar que a Consulta sobre que verso revela questão de alta indagação, que merece análise acurada, diante do ineditismo da temática advinda do novo sistema constitucional previdenciário do servidor, introduzido pela Emenda Constitucional n.º 103, de 12 de novembro de 2019, sem falar nos diversos questionamentos judiciais que a norma vem sofrendo.

Para se ter uma ideia, até o encerramento deste voto, tive ciência de que as modificações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 103/2019 em decorrência da Reforma da Previdência foram alvo de quatro Ações Diretas de Inconstitucionalidade - ADI's 6254, 6255, 6256 e 6258 - com pedidos de liminar, propostas perante o Supremo Tribunal Federal por associações de defensores

públicos, magistrados e integrantes do Ministério Público, todas distribuídas para o Eminentíssimo Ministro Luís Roberto Barroso.¹

Na ADI 6254, a Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos (ANADep) questiona dispositivos que instituem contribuição previdenciária extraordinária e alíquotas progressivas, que revogam regras de transição anteriores, que anulam aposentadorias já concedidas com contagem especial de tempo e que dão tratamento diferenciado às mulheres do regime próprio e do regime geral de Previdência Social no que diz respeito ao acréscimo no benefício de aposentadoria.

As ADI's 6255 e 6256 foram ajuizadas por cinco entidades de classe – Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP), Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT), Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA) e Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR). Na primeira ação, elas sustentam que a progressividade das alíquotas de contribuição previdenciária a que estão sujeitos (entre 14% e 19%) tem impacto desproporcional em seus subsídios sem que tenham sido criados benefícios correspondentes ao “abusivo aumento”. As entidades pedem liminar para suspender as alíquotas progressivas e a possibilidade de instituição de tributo extraordinário ou ampliação da base contributiva das aposentadorias e pensões.

Na ADI 6256, as cinco entidades questionam o dispositivo que considera nula a aposentadoria que tenha sido ou que venha a ser concedida por Regime Próprio de Previdência Social com contagem recíproca do Regime Geral de Previdência Social. Para as associações, é preciso abrir exceção para os casos de averbação de tempo de serviço previstos em leis específicas ou anteriores à Emenda Constitucional nº19/1998, que, por expressa disposição constitucional, equivale a tempo de contribuição.

Na ADI 6258, a Associação dos Juizes Federais do Brasil (AJUFE) também questiona as alíquotas progressivas, a cobrança de contribuição previdenciária de aposentados e pensionistas sobre o valor dos proventos que superem o salário

¹ Fonte: Notícias do STF.

mínimo quando houver déficit atuarial e a previsão de instituição de contribuição extraordinária para os servidores públicos federais em caso de déficit. Para a AJUFE, as alterações afrontam a Constituição Federal e as bases do sistema da Previdência Social.

Por despachos publicados no DJU de 03/12/2019, o ilustre relator aplicou aos quatro processos o rito abreviado previsto no artigo 12 da Lei nº 9.868/1999, em razão da “inequívoca relevância” e do “especial significado para a ordem social e a segurança jurídica” da matéria. Como se sabe, a providência faz com que as ADI’s sejam submetidas diretamente ao Plenário do Tribunal, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação, diretamente no mérito, dispensando-se o prévio exame das liminares.

Além disso, há notícia de inúmeras ações ajuizadas em face da União Federal nas quais se pugna pela concessão de tutela provisória de urgência para, em essência: “suspender os efeitos dos §§ 1º, 1º-A, 1º-B e 1º-C do artigo 149 da Constituição da República na redação dada pelo artigo 1º da Emenda Constitucional nº 103, de 2019, §§ 4º e 5º do artigo 9º e caput, §§ 1º, 2º, 3º e 4º do artigo 11, todos da mesma norma; e determinar à ré que não implemente a progressividades das alíquotas de contribuição previdenciária, bem como a instituição da contribuição previdenciária extraordinária e ampliação da base contributiva.”

É o caso, por exemplo, do Procedimento Comum nº 5012245-85.2020.4.02.5101/RJ (11ª Vara Federal do Rio de Janeiro), em que figura como autor o SINDICATO DOS SERVIDORES DAS JUSTIÇAS FEDERAIS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - SISEJUFE.

Por intermédio de recente despacho publicado na página 38 da Judicial - JFRJ do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF-2), de 25 de março de 2020, o r. Juízo da 11ª Vara Federal do Rio de Janeiro deferiu - com efeitos *inter partes*, por óbvio - a tutela provisória de urgência requerida. Confira-se excerto do *decisum*:

Ante o exposto, DEFIRO A TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA requerida para determinar a suspensão dos efeitos dos parágrafos 1º, 1º-A, 1º-B e 1º-C do artigo 149 da CF/88, na redação dada pelo artigo 1º da Emenda Constitucional nº 103/2019, parágrafos 4º e 5º do artigo 9º e caput, parágrafos 1º, 2º, 3º e 4º do artigo 11, todos da mesma norma, e

que a União se abstenha de implementar, em favor dos substituídos, a progressividade das alíquotas de contribuição previdenciária, bem como a instituição da contribuição previdenciária extraordinária, até ulterior decisão deste juízo..

Intime-se, com urgência, para ciência e cumprimento.

Ao ensejo, cite-se a União Federal (AGU), na forma do art. 238 c/c art. 335, ambos do CPC/2015. Deverá a parte ré, ainda, especificar as provas que pretende produzir e trazer aos autos todo e qualquer documento administrativo que possua relativo ao objeto do litígio (art. 336 do CPC/2015).

Considerando que a questão controvertida não comporta, a princípio, autocomposição (art. 334, § 4º, II, CPC), deixo de designar, no caso em tela, audiência prévia de conciliação.

Apresentada a contestação, tornem os autos à conclusão.

Int.

Rio de Janeiro, 20 de março de 2020.

Ora, diante da notória judicialização do tema, indicativa do nível da controvérsia jurídica de que se trata, é importante fixar balizas que permitam, por um lado, dirimir as dúvidas postas pelo consulente - em tempo hábil a possibilitar que o administrador público busque ferramentas adequadas, que correspondam às demandas da sociedade, com a adoção de padrões condizentes com uma gestão fiscal responsável e eficiente, indispensáveis ao pleno funcionamento das estruturas e processos de governo.

Por outro lado, deixar bem claras as limitações dessa função orientadora do Tribunal que, embora vinculante, constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto, sendo passível de revisão sempre que se firmar nova interpretação acerca do mesmo objeto.

Aqui mostra-se oportuno evidenciar que o Tribunal de Contas não substitui o Corpo Jurídico ou o Controle Interno dos entes submetidos a sua jurisdição, que devem permanecer vigilantes em sua missão institucional de subsidiar o gestor com informações e elementos técnicos para a tomada de decisões e, nesse mister, **monitorar a evolução doutrinária e jurisprudencial das querelas aqui provocadas**, recomendação que, excepcionalmente, farei constar na parte dispositiva deste Voto, em razão da natureza peculiar de que se reveste esta Consulta.

Partindo de tais premissas, ponderei que o jurisdicionado não poderia correr o risco de ver solidificadas situações fáticas, ocasionadas em razão do excessivo decurso de tempo entre o oferecimento de uma solução razoável, a qual não pretendo, sequer poderia, seja definitiva, e a consecução da melhor interpretação que vier a ser aplicada ao caso, de maneira que a reversão desse quadro implicaria, inexoravelmente, danos desnecessários e, talvez, irreparáveis.

Destarte, assentei as bases da resolução desse impasse no fato inarredável de que no momento, mesmo diante de tão tormentoso cenário, até o julgamento das citadas ADI's, **prevalece a presunção de constitucionalidade da Reforma da Previdência efetivada pela EC 103/2019.**

Desse modo, à luz do Princípio da Constitucionalidade das Normas, os preceitos em voga estão em vigor e, por conseguinte, reclamam interpretação tendente ao estabelecimento de seu significado e alcance, o que procurarei empreender nesta oportunidade.

Não é demais lembrar que os atos legislativos, emanados do Poder Legislativo, são dotados de presunção de constitucionalidade. Uma presunção relativa, já que, pela atuação dos órgãos competentes, podem ser posteriormente declarados inconstitucionais.

Por força da presunção relativa de constitucionalidade, toda norma legislativa de ordem pública tem dever geral de observância e execução, até que um órgão competente afaste sua aplicação e autorize seu descumprimento, mediante procedimento específico - o controle de constitucionalidade.

Vale dizer, no Estado Democrático de Direito, apenas os órgãos competentes para adotar o procedimento de controle de constitucionalidade é que podem se recusar a dar cumprimento à norma legislativa e afastar sua presunção de validade.

Outrossim, a jurisprudência não respalda o precário e temporário afastamento por medida liminar de norma legal, a não ser em ação própria perante o STF. O ordenamento jurídico deve ser concebido como um sistema, dotado de ordem e de unidade, devendo as suas partes conviver de maneira harmoniosa.

Se assim não fosse, a insegurança jurídica seria generalizada ante a necessidade de comprovação de regularidade para a sua plena eficácia e vigência. Há de se ter sempre em mente que o equilíbrio e a harmonia entre os Poderes impõem ao Judiciário somente declarar a inconstitucionalidade como exceção, quando ficar demonstrado que houve violação ao texto constitucional, sem que essa decisão seja apenas uma opção por determinada linha de interpretação, pois é mais lógico aceitar que o legislador, ao elaborar a norma, ou o administrador, na execução desta mesma norma, sempre estará obedecendo à Constituição.

Nessa lógica, recentíssima decisão tomada no pedido de Suspensão de Liminar (SL) 1310, publicada no DJE de 24/04/2020, em que o Eminentíssimo Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Dias Toffoli, deferiu liminar solicitada pelo Estado do Rio Grande do Sul para suspender decisões da Justiça estadual, em duas ações diretas de inconstitucionalidade ajuizadas contra normas que dispõem sobre o Regime Próprio de Previdência Social do Estado.

No pedido, o estado sustenta que as normas foram editadas de acordo o artigo 149 da Constituição Federal, alterado pela reforma previdenciária nacional aprovada pela Emenda Constitucional nº 103/2019, que estabelece que, quando houver déficit atuarial, a contribuição dos aposentados e pensionistas poderá incidir sobre o valor dos proventos de aposentadoria e de pensões que supere o salário mínimo.

Como dito, em sede liminar, o Presidente do Supremo observou que o parágrafo 1º-A do artigo 149 da Constituição é objeto de questionamento nas ADIs 6255 e 6258, que aguardam análise definitiva do Plenário da Corte. Sendo assim, **até o julgamento dessas ações, prevalece a presunção de constitucionalidade da Reforma da Previdência efetivada pela EC 103/2019.**

Em sua monocrática, o Ministro Toffoli afirma que não há risco ao direito adquirido, fundamento das decisões do TJ-RS. Segundo sua avaliação, **está configurada a potencial grave lesão à ordem constitucional vigente**, por isso, com fundamento na estabilidade da ordem jurídica constitucional, entende que o exercício do controle de constitucionalidade da ampliação da base de cálculo da contribuição previdenciária incidente sobre proventos e pensões pagos pela

previdência própria dos servidores públicos gaúchos pelo TJ-RS, mesmo em sede cautelar, **deve aguardar o exercício da jurisdição abstrata da Suprema Corte acerca da constitucionalidade do § 1º-A do artigo 149 da Constituição da República.**

Feito esse longo, mas necessário introito, retorno ao mérito da Consulta, para consignar que acolho integralmente as manifestações do Corpo Instrutivo e Jurídico desta Corte, com os acréscimos até aqui apresentados.

De fato, o novo regime previdenciário difere substancialmente daquele estabelecido pela Constituição Federal de 1988 e pelas Emendas 20 de 1998, 41 de 2003 e 47 de 2005, que estabeleciam regras uniformes para os Regimes Próprios – RPPS - de todos os entes da federação, mesma técnica utilizada nas Constituições anteriores.

Noutro diapasão, o atual sistema estabeleceu regras que são aplicáveis direta e imediatamente a todos os entes da Federação, outras aplicáveis somente à União e algumas disposições específicas para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, sendo tal característica a principal questão que permeia as dúvidas ora submetidas a esta Corte de Controle.

Na busca da melhor solução aplicável, é importante lembrar que, historicamente, os regimes próprios de previdência foram equiparados ao Regime Geral de Previdência Social, por força das Leis Federais n.ºs 9.717, de 27 de novembro de 1998 e 10.887, de 18 de junho de 2004. Em consequência, os benefícios salário-maternidade, auxílio-reclusão, auxílio-doença, salário-família gozavam de natureza previdenciária e eram pagos pelos institutos de previdência dos servidores.

Todavia, objetivando desonerar os fundos próprios de previdência dos entes, a Emenda Constitucional n.º 103/2019, em seu artigo 9º, §§2º e 3º, limitou o rol de benefícios previdenciários às aposentadorias e às pensões, rompendo com a simetria dos benefícios entre os regimes.

Nessa toada, a partir da vigência da referida Emenda Constitucional, **os Regimes Próprios de Previdência Social são responsáveis apenas pelo**

pagamento dos proventos de aposentadoria e de pensão, enquanto os entes federativos custearão os demais benefícios assistenciais e temporários de seus servidores com recursos oriundos do Tesouro.

Quanto ao marco temporal para a transferência dessa responsabilidade, cumpre aduzir que a Emenda Constitucional n.º 103 tem vigência na data de sua publicação, que ocorreu no Diário Oficial da União de 13/11/2019, com algumas ressalvas. Veja-se:

Art. 36. Esta Emenda Constitucional entra em vigor:

I - No primeiro dia do quarto mês subsequente ao da data de publicação desta Emenda Constitucional, quanto ao disposto nos arts. 11, 28 e 32;

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 refere 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. (grifo nosso)

Pois bem. Não há ressalva quanto à vigência do artigo 9º, §§2º e 3º da Emenda Constitucional n.º 103, desta maneira, o referido comando tem eficácia e aplicabilidade imediatas, sendo este, inclusive, o entendimento propugnado pela Nota Técnica SEI n.º 12212/2019/ME, de 22/11/2019², editada pela Secretaria de

² 84. Nos termos do aludido art. 9º da EC nº 103, de 2019, podemos mencionar, entre outras, as seguintes prescrições constitucionais **com eficácia plena e aplicabilidade imediata** aos regimes próprios de previdência social dos entes federativos: (a) **limitação do rol de benefícios às aposentadorias e à pensão por morte**; (b) **os afastamentos por incapacidade temporária para o trabalho e o salário-maternidade não devem ser pagos à conta do RPPS, ficando a cargo do Tesouro dos entes federativos, passando agora a ser considerado como um benefício estatutário e não mais previdenciário, integrando a remuneração para todos os fins**;

(...)

XXI - SÍNTESE DA CATEGORIZAÇÃO DAS NORMAS PREVIDENCIÁRIAS DA EC Nº 103, DE 2019, QUANTO A SUA EFICÁCIA E APLICABILIDADE EM FACE DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS ENTES SUBNACIONAIS:

Acerca da categorização de normas da EC nº 103, de 2019, que empreendemos em face dos regimes próprios de previdência social dos Estados, DF e Municípios, podemos apresentar esta síntese, quanto à eficácia e aplicabilidade:

a. normas de eficácia plena e aplicabilidade imediata:(...) 17. A recepção constitucional, com status de lei complementar, da Lei Federal nº 9.717, de 1998, que versa sobre normas gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos entes da Federação,

Previdência com fundamento em sua competência de orientar os entes federativos que possuem RPPS, na aplicação das regras constitucionais da reforma previdenciária.

Não obstante, uma das dúvidas suscitadas pelo consulente advém do conflito aparente entre o artigo 9º, §§2º e 3º da Emenda Constitucional n.º 103 e o artigo 1º, inciso I, alínea “b” da Portaria SEPRT/ME n.º 1.348/2019, lançada justamente para dispor sobre parâmetros e prazos para atendimento das disposições do artigo 9º para Estados, Distrito Federal e Municípios comprovarem a adequação de seus Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS. Confira-se, *in verbis*:

PORTARIA SEPRT/ME Nº 1.348, DE 3 DE DEZEMBRO DE 2019

*Art. 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios terão o prazo até **31 de julho de 2020** para adoção das seguintes medidas, em cumprimento das normas constantes da Lei nº 9.717, de 1998, e da Emenda Constitucional nº 103, de 2019:*

I - Comprovação à Secretaria Especial de Previdência e Trabalho:

(...)

b) da vigência de norma dispondo sobre a transferência do RPPS para o ente federativo da responsabilidade pelo pagamento dos benefícios de incapacidade temporária para o trabalho, salário-maternidade, salário-família e auxílio-reclusão, para atendimento ao disposto no § 3º do art. 9º da Emenda Constitucional nº 103, de 2019, no inciso III do art. 1º da Lei nº 9.717, de 1998, e no inciso VI do art. 5º da Portaria MPS nº 204, de 2008.

(...)

*Parágrafo único. O pagamento dos benefícios a que se refere a alínea “b” do inciso I do art. 1º, **dentro do prazo de adequação estabelecido na legislação do ente, limitado ao prazo referido no caput, não será considerado para fins da verificação do atendimento ao inciso VI do art. 5º da Portaria MPS nº 204, de 2008. (grifo nosso)***

Como bem sustenta o zeloso Corpo Instrutivo, inexistente conflito entre o marco estabelecido na Portaria - 31/07/2020 - e a disposição do artigo 36, inciso III, da

*e, a par disso, as prescrições acerca desse tema já estabelecidas pelo art. 9º da EC nº 103, de 2019, descritas a seguir, salvo as dos §§ 7º e 8º, até que entre em vigor lei complementar federal que discipline o § 22 do art. 40 da Constituição: (...) 17.2. **Limitação do rol de benefícios do RPPS às aposentadorias e à pensão por morte (os afastamentos por incapacidade temporária para o trabalho e o salário-maternidade não devem ser pagos à conta do RPPS, ficando a cargo do Tesouro dos entes federativos).** (grifos nossos)*

Emenda Constitucional n.º103, que, como visto, fixou a data de sua publicação - 13/11/2019 - como o termo inicial da vigência do seu artigo 9º, §3º.

Ora, diante da especialidade da Portaria n.º1.348, observo que o prazo ali estabelecido não visa a postergar a assunção da nova responsabilidade pelos entes federativos, mas tão somente a possibilitar a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP caso o RPPS do ente público custeie esses benefícios até 31/07/2020.

Isto, porque sem o apontado “prazo de adaptação”, caso os indigitados benefícios - não mais considerados previdenciários - fossem ainda custeados com recursos do RPPS a partir de 13/11/2019, restariam inobservados o disposto no artigo 1º, inciso III, da Lei nº 9.717/98, e no artigo 5º, inciso VI, da Portaria MPS n.º204/2018³, o que acarretaria graves consequências aos entes, como categoricamente destacado pela Instância Instrutiva, nos termos a seguir:

“ (...)

as consequências da não obtenção do CRP pelo ente público envolvem a suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União, impedimento para celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União e a suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições

³ Art. 1º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios:

(...)

III - as contribuições e os recursos vinculados ao Fundo Previdenciário da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo, e dos pensionistas, somente poderão ser utilizadas para pagamento de benefícios previdenciários dos respectivos regimes, ressalvadas as despesas administrativas estabelecidas no art. 6º, inciso VIII, desta Lei, observado os limites de gastos estabelecidos em parâmetros gerais; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001)

Art. 5º A SPS, quando da emissão do CRP, examinará o cumprimento, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, dos critérios e das exigências abaixo relativas aos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS:

(...)

VI - utilização de recursos previdenciários apenas para o pagamento de benefícios e para a taxa de administração do RPPS;

financeiras federais, como desponha do art.7º, I a III, da Lei 9.717/98, do art.1º, I a III, do Decreto 3.788/2001, do art.28, I a III, da Portaria MPS 402, de 10 de dezembro de 2008, e do art.4º, I a III, da Portaria MPS 204, de 10 de julho de 2008.”

Deste modo, afastada a suposta antinomia da Portaria n.º 1.348/2019, restando demonstrada sua coesão com as normas de regência, concluo que **a transferência da obrigação pelos benefícios temporários e assistenciais aos entes federativos tem como marco temporal o dia 13/11/2019** – data da publicação da Emenda Constitucional n.º 103/2019 – gerando efeitos a partir dessa data.

No que concerne ao questionamento acerca do órgão competente para a realização de perícias médicas, os benefícios auxílio-doença e salário-maternidade, como dito alhures, perderam sua natureza previdenciária, assumindo feição de benefícios estatutários, do que decorre que **eventuais despesas periciais, para constatação do direito do servidor, são de responsabilidade do ente federativo.**

Contudo, tal regra não obriga a alteração da estrutura administrativa, seja da unidade gestora do RPPS, seja do ente político. Se o interesse público indicar que a efetivação das perícias relativas a benefícios que não mais podem ser categorizados como previdenciários permaneça a cargo do RPPS, devem ser utilizados recursos do Tesouro para o correlato custeio, e não da Taxa de Administração devida à unidade gestora.

Por fim, no tocante ao prazo para os municípios alterarem sua legislação, em relação ao valor das alíquotas do RPPS com déficit atuarial, **matéria objeto das inúmeras demandas judiciais anteriormente reportadas**, considerando-se as regras fixadas no artigo 9º, §4º c/c artigo 11 da Emenda Constitucional n.º 103, transcritos adiante, é importante evidenciar que o texto da emenda constitucional estabeleceu uma *vacatio legis* para o artigo 11, que trata das alíquotas das contribuições previdenciárias dos servidores públicos da União, conforme artigo 36, inciso I. Deste modo, o artigo 11 tem vigência a partir do primeiro dia do quarto mês subsequente à data de publicação da Emenda, **data que corresponde a 01/03/2020.**

“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.

(...)

§ 4º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão estabelecer alíquota inferior à da contribuição dos servidores da União, exceto se demonstrado que o respectivo regime próprio de previdência social não possui deficit atuarial a ser equacionado, hipótese em que a alíquota não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis ao Regime Geral de Previdência Social.

(...)

Art. 11. Até que entre em vigor lei que altere a alíquota da contribuição previdenciária de que tratam os arts. 4º, 5º e 6º da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, esta será de 14 (quatorze por cento)”

Nessa circunstância, haja vista a eficácia plena e aplicabilidade imediata da norma, **dia 01 de março de 2020 é a data-limite para as entidades subnacionais com déficit atuarial estabelecerem alíquota de contribuição não inferior à da contribuição dos servidores da União.** Acrescento, por oportuno, que é em idêntico sentido a orientação da Nota Técnica SEI n.º 12212/2019/ME⁴.

⁴ 124. Por outro lado, salvo na situação de ausência de deficit atuarial a ser equacionado, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão estabelecer alíquota inferior à da contribuição dos servidores da União, e mesmo naquela hipótese de ausência de deficit a alíquota não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis ao RGPS. **É o que dispõe o § 4º do art. 9º da EC nº 103, de 2019. Esse preceito da reforma tem eficácia plena e aplicabilidade imediata aos regimes próprios de previdência social dos entes federativos.**

125. Deste modo, a vigência da alíquota de contribuição previdenciária de 14%, que será exigida no âmbito do RPPS da União a partir de 1/3/2020, de acordo com o disposto no caput do art. 11 c/c o art. 36, I, da EC nº 103, de 2019, implica, a partir dessa mesma data, para os demais entes da Federação, em regra, o dever de majorar a sua alíquota, quando inferior, ao menos até o referido percentual, por meio de lei, em observância ao que dispõe o § 4º do art. 9º da EC nº 103, de 2019, antes mencionado, sob pena de o respectivo RPPS ser considerado em situação previdenciária irregular, a teor dos arts. 3º e 7º da Lei nº 9.717, de 1998. Esse dever de majorar a alíquota de contribuição do segurado também se estende à majoração da alíquota do ente, por meio de lei, já que a contribuição do ente não poderá ser inferior ao valor da contribuição do segurado nem superior ao dobro desta, consoante o art. 2º da Lei nº 9.717, de 1998. (...)

XXI - SÍNTESE DA CATEGORIZAÇÃO DAS NORMAS PREVIDENCIÁRIAS DA EC Nº 103, DE 2019, QUANTO A SUA EFICÁCIA E APLICABILIDADE EM FACE DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS ENTES SUBNACIONAIS: Acerca da categorização de normas da EC nº 103, de 2019, que empreendemos em face dos regimes próprios de previdência social dos Estados, DF e Municípios, podemos apresentar esta síntese, quanto à eficácia e aplicabilidade: a. normas de eficácia plena e aplicabilidade imediata:

(...)

Em tal desiderato, oportuno repetir, para que não reste qualquer dúvida quanto aos marcos em discussão, que a menção à data-limite de 31/07/2020, na Portaria n.º 1.348 (art.1º, inciso I, alínea “a”), deve ser entendida como fixação do termo final relativo, tão somente, à verificação do cumprimento do artigo 9º, §4º, da Emenda Constitucional n.º103, para fins de emissão do CRP da entidade subnacional.

Ao fim e ao cabo, considerando o alerta do diligente Corpo Técnico, no sentido de que a matéria aqui ventilada está intrinsecamente relacionada com a atuação da Coordenadoria de Auditorias Temáticas – CTE, integrante da estrutura da Subsecretaria de Controle Especializado – SCE, cuja aquiescência prévia foi colhida visando à manifestação técnica uniformizada no âmbito da Secretaria-Geral de Controle Externo, farei constar ciência desta decisão ao órgão.

Desta maneira, posiciono-me **PARCIALMENTE DE ACORDO** com o Corpo Instrutivo, com o parecer da Procuradoria-Geral do TCE-RJ e do Ministério Público Especial, constituindo a parcial divergência, tão somente, na necessidade de se conferir destaque à judicialização do tema e à conseqüente discussão acerca da constitucionalidade das normas em apreciação, assim como por proceder, em razão de conveniência e oportunidade, à recomendação e ciências cabíveis. Sendo assim,

VOTO:

*23. Salvo na situação de ausência de déficit atuarial a ser equacionado, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão estabelecer alíquota inferior à da contribuição dos servidores da União, e mesmo naquela hipótese de ausência de déficit a alíquota não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis ao RGPS. É o que dispõe o § 4º do art. 9º da EC nº 103, de 2019. 24. **A norma de vigência da alíquota de contribuição previdenciária de 14%, que será exigida no âmbito do RPPS da União a partir de 1/3/2020, de acordo com o disposto no caput do art. 11 c/c o art. 36, I, da EC nº 103, de 2019, implica, a partir dessa mesma data, para os demais entes da Federação, em regra, o dever de majorar a sua alíquota, quando inferior, ao menos até o referido percentual, por meio de lei, em observância ao que dispõe o § 4º do art. 9º da EC nº 103, de 2019, sob pena de o respectivo RPPS ser considerado em situação previdenciária irregular, a teor dos arts. 3º e 7º da Lei nº 9.717, de 1998. Esse dever de majorar a alíquota de contribuição do segurado também se estende à majoração da alíquota do ente, por meio de lei, já que a contribuição do ente não poderá ser inferior ao valor da contribuição do segurado nem superior ao dobro desta, consoante o art. 2º da Lei nº 9.717, de 1998.**(grifos nossos)*

I. Pelo **CONHECIMENTO** da presente Consulta, porquanto presentes os requisitos de admissibilidade, nos termos do artigo 68 do Regimento Interno e da Deliberação TCE-RJ n.º276, de 29 de junho de 2017;

II. Pela **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** ao consulente, dando-lhe ciência desta decisão em que são consignadas as seguintes teses, com base na fundamentação deste Voto:

a. Diante do disposto no artigo 9º, §§2º e 3º, da Emenda Constitucional n.º103, de 12 de novembro de 2019, o auxílio-doença, o salário-maternidade, o auxílio-reclusão e o salário-família não são considerados benefícios previdenciários, de modo que devem ser pagos diretamente pelo ente federativo e não correrão à conta do Regime Próprio de Previdência Social ao qual o servidor se vincula;

b. Nos termos do artigo 36, inciso III, c/c artigo 9º, §3º, todos da Emenda Constitucional n.º103/2019, o auxílio-doença, o salário-maternidade, o auxílio-reclusão e o salário-família devem ser custeados diretamente pelo ente federativo a partir de 13/11/2019, dia da publicação da sobredita Emenda Constitucional no Diário Oficial da União. A data de 31/07/2020, mencionada na Portaria SEPRT/ME n.º1.348, de 03 de dezembro de 2019, não tem o condão de modificar a vigência do artigo 9º, §3º, da Emenda Constitucional n.º103/2019, vez que se refere ao cumprimento do citado dispositivo apenas para fins de emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP;

c. Em razão de o auxílio-doença e de o salário-maternidade não mais serem considerados benefícios previdenciários, o custeio das despesas de eventuais perícias que sejam necessárias ao seu reconhecimento não deve ficar a cargo do RPPS, mas sim do ente político. Entretanto, não há obrigatoriedade de modificação da estrutura administrativa, seja da unidade gestora do RPPS, seja do ente público, bastando ficar determinado que devem ser utilizados recursos do Tesouro para o correlato custeio, e não da Taxa de Administração devida à unidade gestora do RPPS;

d. Nos termos dos artigos 9º, §4º, 11 e 36, inciso I, todos da Emenda Constitucional n.º103/2019, as entidades subnacionais que possuam déficit atuarial

a ser equacionado devem estabelecer alíquota de contribuição que não seja inferior à da contribuição dos servidores da União até 01/03/2020. A data de 31/07/2020, mencionada na Portaria n.º 1.348/2019, repita-se, não tem o condão de modificar a vigência do artigo 11, da Emenda Constitucional n.º 103/2019, vez que se refere ao cumprimento do aludido dispositivo apenas para fins de emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP;

III. Pela **RECOMENDAÇÃO** à Controladoria Geral do Município de Armação dos Búzios, para que, ciente desta decisão, monitore, por meio dos órgãos competentes, a evolução doutrinária e jurisprudencial acerca das questões suscitadas pelo consulente, na forma exposta na fundamentação deste Voto, em sua missão institucional de atuar em apoio ao controle externo, conforme dispõe o artigo 74, inciso IV, da Constituição da República;

IV. Pela **CIÊNCIA** desta decisão aos Chefes do Poder Executivo e aos dirigentes das unidades gestoras dos regimes próprios de previdência social sujeitos à competência desta Corte;

V. Pela **CIÊNCIA** à Secretaria-Geral de Controle Externo, considerando que a matéria apreciada está intrinsecamente relacionada com a atuação da Coordenadoria de Auditorias Temáticas – CTE, integrante da estrutura da Subsecretaria de Controle Especializado – SCE;

VI. Pelo posterior **ARQUIVAMENTO** do feito.

GA-3, de de 2020.

CHRISTIANO LACERDA GHUERREN
Conselheiro Substituto