



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

Petrópolis, 29 de abril de 2021.

-PARECER-

CMP DSL GP 408/2021/DAJ Nº 221/2021 SSM

EMENTA: Parecer Jurídico referente à análise da legalidade ao Projeto de Lei n. GP n. 408/2021, que “Fixa a contribuição previdenciária dos servidores ativos, inativos e pensionistas do Regime Próprio de Previdência Social”.

Cuida o presente parecer, objetivando analisar a legalidade do Projeto de Lei GP n. 408/2021, que “Fixa a contribuição previdenciária dos servidores ativos, inativos e pensionistas do Regime Próprio de Previdência Social”, com fundamento na Emenda Constitucional n. 103/2019 e Lei Federal n. 9. 717/1998.

É o sucinto relatório.

DO MÉRITO.

Impende inicialmente esclarecer, que entre outras medidas, a Emenda Constitucional nº 103 de 2019 definiu as alíquotas de contribuição dos segurados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e do Regime Próprio de Previdência

Praça Visconde de Mauá, 89, Centro, Petrópolis-RJ
Tel/fax (24) 2291-9200

www.cmp.rj.gov.br

1





ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

Social (RPPS) da União. Não alterou a alíquota dos servidores vinculados aos RPPS de Estados, Distrito Federal e municípios (ou RPPS locais), mas exigiu que essa não fosse inferior à do RPPS da União, quando houver déficit atuarial, e à do RGPS, em qualquer circunstância. Se essa exigência não fosse já cumprida, o ente federativo seria obrigado a mudar a alíquota dos servidores por meio de legislação própria até 31 de dezembro de 2021, como regulamentado pela Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia.

A contribuição dos servidores dos RPPS locais não são de hoje as diferenças entre as contribuições dos RPPS e do RGPS. Desde o fim dos anos 1990, a base de incidência da alíquota dos segurados ativos do RPPS é a totalidade de sua remuneração, enquanto no RGPS é apenas a parcela inferior ao teto dos benefícios (R\$ 6.433,57, em 2021). Ainda, a Emenda Constitucional nº 41/2003 introduziu a contribuição dos inativos dos RPPS, enquanto o artigo 195 da Carta Magna veda expressamente descontos contributivos incidentes sobre os benefícios de aposentados e pensionistas do RGPS.

A EC 103 aprofunda essas diferenças. Faculta a ampliação da base de incidência da contribuição dos inativos de um RPPS com déficit atuarial e, no caso do RPPS da União, permite também a cobrança de contribuições extraordinárias junto aos servidores, ou seja, a transferência de ônus cada vez maiores do custeio da previdência para os segurados, desonerando o Estado.

Praça Visconde de Mauá, 89, Centro, Petrópolis-RJ
Tel/fax (24) 2291-9200

www.cmp.rj.gov.br

2





ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

Ainda altera as contribuições ordinárias para o RPPS Federal e para o RGPS, estabelecendo "alíquotas progressivas", ou seja, contribuições com valores crescentes à medida em que aumenta a base de cálculo ou a faixa de renda.

O RPPS dos servidores civis da União trabalha com oito faixas de valor. Em 2020, a 1ª faixa vai até R\$ 1.045,00 e prevê a alíquota de 7,5%; a 2ª faixa vai de R\$ 1.045,01 até R\$ 2.089,60 e tem alíquota de 9%; a 3ª faixa, entre R\$ 2.089,61 e R\$ 3.134,40, adota a alíquota de 12%; para a 4ª faixa, entre R\$ 3.134,41 e R\$ 6.101,06, a alíquota é de 14%; a 5ª faixa, compreendida entre R\$ 6.101,07 e R\$ 10.448,00, prevê a alíquota de 14,5%; a 6ª faixa, entre R\$ 10.448,01 e R\$ 20.896,00, adota a alíquota de 16,5%; a 7ª faixa vai de R\$ 20.896,01 até R\$ 40.747,20 e prevê a alíquota de 19%; e para a 8ª faixa, acima de R\$ 40.747,20 a alíquota é de 22%.

O RGPS utiliza as primeiras quatro faixas de valor e as alíquotas correspondentes do RPPS federal.

Uma vez adotadas as alíquotas progressivas, não é imediato saber quanto o segurado paga a título de contribuição. Faz-se necessário um cálculo individualizado, que apure as contribuições parciais relativas a cada faixa de valor. É o somatório dessas que fornece a contribuição total. Em seguida, é obtida a *alíquota efetiva*, que expressa percentualmente a contribuição total do segurado em relação à sua remuneração (ou à base contributiva, no caso do inativo). Exemplificando, a contribuição total de um servidor com

Praça Visconde de Mauá, 89, Centro, Petrópolis-RJ
Tel/fax (24) 2291-9200

www.cmp.rj.gov.br

3





ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

remuneração de R\$ 6 mil/mês será obtida somando a contribuição parcial de R\$ 78,38 da 1ª faixa de valor, com as contribuições parciais de R\$ 94,01, R\$ 125,38 e R\$ 401,18 das três faixas superiores, perfazendo o montante de R\$ 698,95, que corresponde à alíquota efetiva de 11,65%.

As alíquotas progressivas visam ao tratamento equitativo de contribuintes de rendimentos desiguais, de acordo com o princípio da progressividade tributária, que prevê que os encargos tributários (as contribuições previdenciárias, no caso em tela) sejam "*graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte*", como disposto no artigo 145 da Constituição Federal.

A EC 103 fixa as alíquotas contributivas dos segurados, mas nada dispõe acerca das alíquotas patronais, sinalizando possíveis reduções futuras do compromisso dos empregadores.

O objeto do artigo 9º da EC 103 é a contribuição ordinária dos RPPS locais, a saber:

*"Artigo 9º — Até que entre em vigor lei complementar que discipline o parágrafo 22 do artigo 40 da Constituição Federal, aplicam-se aos regimes próprios de previdência social o disposto na Lei nº 9.717, de 27/11/1998, 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

Praça Visconde de Mauá, 89, Centro, Petrópolis-RJ
Tel/fax (24) 2291-9200

4

www.cmp.rj.gov.br





União, exceto se demonstrado que o respectivo regime próprio de previdência social não possui déficit atuarial a ser equacionado, hipótese em que a alíquota não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis ao Regime Geral de Previdência Social" (grifos do autor).

Uma vez apurado o resultado atuarial do RPPS local, coloca-se a questão técnica: "A alíquota contributiva dos servidores de um RPPS local é superior ou igual à dos servidores da União (ou do RGPS)?" A EC 103 exige a adequação da alíquota contributiva dos servidores do RPPS local apenas se a resposta for negativa. Em 2020, alguns Estados e municípios não responderam corretamente a essa questão, pois não compararam o montante arrecadado por meio da alíquota uniforme vigente com o obtido simulando a aplicação das alíquotas progressivas para cada um dos segurados do RPPS local.

Por exemplo, no RPPS de um determinado Município Brasileiro, a alteração da alíquota contributiva não era obrigatória, pois a arrecadação total junto aos servidores ativos com base nas mesmas alíquotas progressivas do RPPS da União teria sido equivalente a 9,04% da folha salarial do funcionalismo, percentual inferior aos 11% já praticados. Ainda assim, as alíquotas progressivas poderiam ter sido adotadas em decorrência da *decisão política* de distribuir diferentemente o ônus contributivo entre os servidores, aliviando os segurados de menores salários em relação aos demais.





ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

Sempre foi política a escolha de estabelecer em lei a proporção entre as contribuições ordinárias patronais e do conjunto dos servidores do RPPS, medida que dificulta futuras alterações das alíquotas que desonerem o ente federativo, em prejuízo dos servidores. Pela Lei Federal nº 9.717/1998 (Lei Geral dos RPPS), essa proporção não pode ser maior do que dois por um. E essa relação é a mais indicada por critérios isonômicos (é adotada no RPPS da União e no RGPS).

Em 2018, em geral, os RPPS tiveram déficit atuarial. Observe-se que a legislação dispõe o cálculo do resultado atuarial tanto para os RPPS operados em regime financeiro de capitalização, quanto para os que adotam o regime de repartição simples. O déficit do RPPS da União foi de R\$ 1,22 trilhão. Já os déficits atuariais agregados dos RPPS de todas as unidades da federação e de todos os municípios foram de R\$ 3,8 trilhões e R\$ 934 bilhões, respectivamente.

Quanto aos RPPS locais deficitários, a Portaria SEPT-ME nº 1.348/2019 fornece duas opções contributivas:

"Artigo 2º —

(...)

II - Para o RPPS com déficit atuarial:
a) caso não sejam adotadas alíquotas progressivas, a alíquota mínima uniforme dos segurados ativos, aposentados e pensionistas será de 14% (quatorze por cento), na forma prevista no caput do art.

Praça Visconde de Mauá, 89, Centro, Petrópolis-RJ
Tel/fax (24) 2291-9200

6

www.cmp.rj.gov.br





ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

11 da Emenda Constitucional nº 103, de 2019;
b) caso sejam adotadas alíquotas progressivas, será observado o seguinte:

1. deverão ser referendadas integralmente as alterações do art. 149 da Constituição Federal, nos termos do inciso II do art. 36 da Emenda Constitucional nº 103, de 2019;

2. as alíquotas de contribuição ordinária dos segurados ativos, aposentados e pensionistas e suas reduções e majorações corresponderão, no mínimo, àquelas previstas no §1º do art. 11 da Emenda Constitucional nº 103, de 2019" (grifos do autor)

"No que se refere aos RPPS em situação de déficit atuarial (...), há que se observar a imposição trazida pela nova regra constitucional de adequação ao novo patamar mínimo de contribuição dos segurados, estabelecido em 14,0%." (grifo do autor).

Não seguindo as orientações do Ministério da Economia, alguns RPPS locais adotaram soluções originais na adequação das contribuições dos servidores. Seguem dois exemplos.

O RPPS estadual do Piauí trabalha com cinco faixas de valor. Em 2020, a faixa até R\$ 1.045 é isenta de contribuição; a 2ª faixa, de R\$ 1.045,01 até R\$ 1,2 mil, prevê a alíquota de 11%; a 3ª faixa, de R\$ 1.200,01 até R\$ 1,8 mil, adota a alíquota de 12%; a 4ª faixa, de R\$ 1.800,01 até R\$ 3 mil, utiliza a alíquota de 13%; a alíquota de 14% é para a faixa de valor acima de R\$ 3 mil. A isenção

Praça Visconde de Mauá, 89, Centro, Petrópolis-RJ
Tel/fax (24) 2291-9200

7

www.cmp.rj.gov.br





ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

contributiva sobre a 1ª faixa está em sintonia com a definição da Previdência Social como direito social (ver o artigo 6º da CF), ou seja, como direito incondicional de ordem socioeconômica que assegura condições básicas de proteção ao cidadão.

As alíquotas do RPPS do Piauí implicam contribuições menores em relação às duas alternativas da Portaria nº 1.348, beneficiando especialmente os servidores de menores vencimentos. Exemplificando, a contribuição do servidor ativo com remuneração de R\$ 3 mil ficou em R\$ 245,05/mês, que corresponde à alíquota efetiva de 8,17%. Se utilizadas as alíquotas progressivas do servidor do RPPS federal, a contribuição total teria sido de R\$ 281,64, ou 9,39% da remuneração.

O RPPS estadual de São Paulo adotou quatro alíquotas, mas para cada servidor foi disposta uma única alíquota contributiva, tanto maior quanto mais elevada a remuneração. A alíquota foi de 11% para quem ganhar até R\$ 1.045,00; de 12% para quem tiver remuneração entre R\$ 1.045,01 e R\$ 3.000,00; de 13% para o servidor com remuneração entre R\$ 3.000,01 e R\$ 6.101,06; e de 14% para quem ganhar acima de R\$ 6.101,06. Esse arranjo, contudo, onera mais os segurados do que o do RPPS da União, salvo poucas exceções. A contribuição do servidor estadual ativo que ganhar R\$ 3 mil/mês passou a ser de R\$ 360/mês, acima dos R\$ 281,64/mês obtidos aplicando as alíquotas dos servidores civis do RPPS da União.

Praça Visconde de Mauá, 89, Centro, Petrópolis-RJ
Tel/fax (24) 2291-9200

8

www.cmp.rj.gov.br





Por meio da EC 103, as contribuições dos segurados do RGPS e do RPPS dos servidores civis da União passaram a constar na Constituição Federal, **que nada dispõe sobre as alíquotas de contribuição patronal**, facilitando a futura redução do compromisso dos empregadores no custeio da previdência. Para mitigar esse problema, recomenda-se que as constituições estaduais e as leis orgânicas dos municípios estabeleçam a relação entre as contribuições ordinárias patronais e dos servidores. **A proporção de dois por um é mais indicada por ser isonômica, pois é adotada no RPPS da União e no RGPS.**

Quanto à adequação das alíquotas de contribuição ordinária dos servidores dos RPPS locais, também em função das limitações da Portaria SEPT-ME nº 1.348, alguns Estados e municípios concluíram erroneamente pela adoção obrigatória da alíquota uniforme mínima de 14%, o que não é exigido pela EC 103. Outros adotaram soluções inovadoras. A originalidade técnica, contudo, não sempre implica vantagens para os segurados. Com efeito, em relação ao praticado no RPPS dos servidores civis da União, a solução encontrada pelo Estado do Piauí beneficia os servidores, enquanto a do Estado de São Paulo os prejudica por impor-lhes um ônus contributivo mais elevado.

No presente caso, a proposição legislativa encaminhada pelo Excelentíssimo Prefeito Hingo Hammes, anexou junto ao referido Projeto de Lei o cálculo atuarial, para fins de análise

Praça Visconde de Mauá, 89, Centro, Petrópolis-RJ
Tel/fax (24) 2291-9200

9

www.cmp.rj.gov.br





ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

dos nobres Vereadores à verificação e compreensão do déficit atuarial do INPAS, objetivando a verificação correta das alíquotas progressivas fixadas para contribuição previdenciária dos servidores ativos, inativos, pensionistas, aposentados e patronal.

As alíquotas previstas nos incisos de I a IV, do artigo 1º, c/c os §§ 1º e 5º, do mesmo artigo, incidirão parcialmente sobre as faixas de cada remuneração de forma individualizada para se apurar a alíquota efetivamente aplicada a remuneração de cada servidor efetivo, aposentado e pensionista, tratando de forma mais social e humanizado a contribuição previdenciária, atendendo o princípio constitucional da capacidade tributária e o do Não-Confisco.

Cabe ressaltar ainda, que é de conhecimento geral não só nos Municípios, mas nos Estados e na União Federal, que o déficit da previdência social vem crescendo geometricamente ano a ano, seja por má gestão ou por legislações arcaicas, trazendo enorme insegurança jurídica e incerteza para os trabalhadores sobre a sua aposentadoria futura, quer nos regimes próprios ou no regime geral. Nessa briga, que quase sempre é política, quem sempre saiu prejudicado foram os pobres trabalhadores, que tiveram suas contribuições previdenciárias oneradas pelo poder público. E hoje, principalmente, neste momento de achatamento dos salários devido à pandemia, aliada, ainda, com a crescente inflação, qualquer aumento da alíquota previdenciária trará enorme prejuízo aos mencionados servidores. Entretanto, devemos parabenizar este projeto, mesmo se tratando de aumento de tributo, pois em outros

Praça Visconde de Mauá, 89, Centro, Petrópolis-RJ
Tel/fax (24) 2291-9200

10

www.cmp.rj.gov.br





ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

entes o que vem prevalecendo é a fixação de alíquota única de 14%, onerando em demasia essa categoria de trabalhadores.

Face ao todo o exposto, por respeitar a presente proposição legislativa os dispositivos previstos nos incisos I a VI, do §1º, do art. 11, da Emenda Constitucional n.º 103/2019, determinada pela Portaria SEPT-ME n.º 1.348/2019, instituindo a contribuição progressiva de forma parcial e individualizada, dentro de cada faixa preestabelecida, para apuração da efetiva contribuição previdenciária dos servidores efetivos, aposentados e pensionistas, tudo de forma mais social e humanizada, respeitando os princípios constitucionais tributários: da Capacidade Contributiva e do Não-Confisco, além da perfeita realização do estudo do cálculo atuarial, levando em conta o percentual da contribuição social patronal na proporção legal de "dois por um", objetivando a correta verificação e aplicação das alíquotas progressivas fixadas no presente Projeto de Lei, este **DAJ OPINA FAVORAVELMENTE** pela sua tramitação, no Plenário desta Câmara Municipal.

À superior consideração.

**SERGIO DE
SOUZA
MACEDO**

Assinado de forma
digital por SERGIO DE
SOUZA MACEDO
Dados: 2021.04.29
00:10:49 -03'00'

SERGIO DE SOUZA MACEDO

Consultor Jurídico

Matrícula nº 10.56061/11

OAB-RJ 91435

Praça Visconde de Mauá, 89, Centro, Petrópolis-RJ
Tel/fax (24) 2291-9200

www.cmp.rj.gov.br

11

