

PROCESSO: 234.659-7/22

ORIGEM: INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL DO SERVIDOR PÚBLICO DO MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS - INPAS

NATUREZA: CONSULTA

INTERESSADO: CLAUDINEI CONSTANTINO PORTUGAL

EMENTA. CONSULTA. DÚVIDAS SUSCITADAS PELO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL DO SERVIDOR PÚBLICO DO MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS (INPAS) A RESPEITO DA INTERPRETAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103 DE 12 DE NOVEMBRO DE 2019, NO TOCANTE À ALÍQUOTA DE CONTRIBUIÇÃO SOCIAL QUE DEVE SER COBRADA DOS SERVIDORES PÚBLICOS DE MUNICÍPIO NO QUAL O REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL – RPPS, POSSUA DÉFICIT ATUARIAL. PRESERVAÇÃO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL. NOTA TÉCNICA Nº 03 DO TCE-RJ. APLICAÇÃO DO PERCENTUAL DE 14% QUANDO SE TRATAR DE ALÍQUOTA UNIFORME PARA TODOS OS SERVIDORES E QUANDO SE TRATAR DE ALÍQUOTA PROGRESSIVA PREVISTA NO ART. 149§ 1º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. RESPOSTA AOS QUESITOS. EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO. ARQUIVAMENTO.

O processo em tela tem por objeto Consulta formulada por Claudinei Constantino Portugal, Diretor-Presidente do Instituto de Previdência e Assistência Social do Servidor Público do Município de Petrópolis – INPAS, acerca da interpretação da Emenda Constitucional nº 103/2019, referente à alíquota de contribuição social dos Servidores Públicos de Município, no qual o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, possua déficit atuarial: alíquota uniforme de 14% (quatorze por cento) ou alíquotas progressivas de acordo com o valor da base de contribuição ou dos proventos de aposentadoria e de pensão.

O consulente aduz que a alíquota da contribuição dos servidores da União foi expressamente definida em 14% (quatorze por cento) pelo *caput* do artigo 11 da Emenda Constitucional nº 103/19.

Aponta que, no âmbito do Município de Petrópolis, a Lei Complementar Municipal nº 8.138/21 fixa a contribuição previdenciária de servidores ativos, inativos e pensionistas do Regime Próprio de Previdência Social, tendo no artigo 3º recepcionado integralmente a alteração promovida pelo artigo 1º da Emenda Constitucional nº 103/2019, que, por sua vez, alterou o artigo 149 da Constituição da República, o qual estabeleceu alíquotas progressivas.

Afirma que atualmente os valores mensalmente arrecadados pelo RPPS do Município de Petrópolis com a alíquota progressiva são inferiores aos que seriam obtidos caso fosse aplicada a alíquota uniforme de 14% (quatorze por cento).

Assim, apresenta os seguintes quesitos:

2.1 - A alíquota da contribuição social dos servidores públicos em Município no qual o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) possua déficit atuarial pode ser inferior a 14% (quatorze por cento)?

2.2 - Caso o Município no qual o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) possua déficit atuarial tenha estabelecido por lei complementar alíquotas progressivas e os valores mensalmente por ele arrecadados com tais alíquotas sejam inferiores àqueles que seriam obtidos caso fosse aplicada a alíquota uniforme de 14% (quatorze por cento), estará o ente federativo obrigado a alterar a sua legislação, estabelecendo alíquota uniforme de 14% (quatorze por cento)?

Por fim, o Consulente requer o recebimento, o conhecimento e o processamento da presente Consulta, diante do perigo de uma penalização de agentes políticos por irregularidades decorrentes da arrecadação previdenciária, em desconformidade com o entendimento desta Egrégia Corte de Contas acerca da matéria em apreço, ressaltando-se que a sua resposta norteará todos os Municípios do Estado do Rio de Janeiro nos quais o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) possua déficit atuarial.

Na sequência, em 29.09.22 (peça 5), proferi Despacho Saneador Interno, o qual transcrevo abaixo, *in verbis*:

Versa o presente processo sobre Consulta formulada por Claudinei Constantino Portugal, Diretor-Presidente do Instituto de Previdência e Assistência Social do Servidor Público do Município de Petrópolis – INPAS, acerca da interpretação da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, referente à alíquota de contribuição social dos Servidores Públicos, no qual o RPPS possua déficit atuarial.

Após compulsar os autos, verifiquei que não houve apreciação das instâncias técnicas, bem como do Ministério Público de Contas desta Corte.

Assim sendo, tendo em vista as atribuições contidas no Ato Normativo nº 206, de 27/05/2021, encaminho os presentes autos ao Núcleo de Distribuição da Secretaria Geral da Presidência – NDP, para posterior remessa à Coordenadoria de Análise de Consultas e Recursos – CAR, com fins no inciso I, do artigo 22, do Ato Normativo citado, com posterior vistas ao Ministério Público de Contas, observado o prazo regimental.

Após, retornem os autos ao meu gabinete.

Em seguida, a Secretaria-Geral de Controle Externo – SGE, em 25.11.22 (peça 7), por intermédio da Coordenadoria de Análise de Consultas e Recursos – CAR, apreciando o teor da Consulta, sugeriu a seguinte proposta de encaminhamento:

1. O **CONHECIMENTO** da presente consulta;
2. A **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** ao consulente, dando-lhe ciência da decisão desta Corte, consignando as seguintes teses:
 - 2.1. A alíquota da contribuição previdenciária em Município no qual o Regime Próprio de Previdência Social possua déficit atuarial não pode ser inferior à da contribuição dos servidores da União, que é de 14%, considerando o disposto no art. 9º, §4º, combinado com o art. 11, *caput*, da Emenda Constitucional nº 103/2019;
 - 2.2. O Município cujo RPPS possua déficit atuarial não está obrigado a adotar a alíquota uniforme (14%), pois o art. 149, §1º, da CF/88, faculta, aos entes públicos, a adoção de alíquotas progressivas. Contudo, na hipótese de o ente ter optado pela progressividade, as alíquotas devem ser fixadas com base em avaliação atuarial do RPPS, de modo a

proporcionar, aos que possuem déficit atuarial, uma arrecadação, no mínimo, correspondente àquela que se obteria caso adotada a alíquota uniforme de 14%, razão pela qual eventual lei que tenha desconsiderado esse critério deve ser alterada, a fim de que se alinhe ao que estabelece o art. 9º, inc. II, o art. 11, §1º, inc. II, “a”, todos da Portaria MPT nº 1.467/22, que visam à proteção do princípio do equilíbrio atuarial dos regimes próprios de previdência social, tutelado pelo art. 40, *caput*, da CF/88.

3. O posterior **ARQUIVAMENTO** deste processo.

A Procuradoria-Geral do Tribunal de Contas – PGT analisou os questionamentos apresentados, nos moldes do parecer datado de 21.03.23 (peça 9), da lavra da Procuradora do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, Dra. Joana Tavares da Silva, a qual acompanhou integralmente a sugestão do Corpo Instrutivo.

Posteriormente, os autos foram submetidos à apreciação do Procurador-Geral da PGT em 23.03.23 (peça 10), tendo ratificado o mencionado parecer.

Na mesma data (peça 13), os autos foram enviados ao Ministério Público de Contas do Estado do Rio de Janeiro – MPC, o qual se manifestou em concordância com o parecer exarado pela Procuradoria-Geral do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro - PGT.

Por fim, em 05.04.23 (peça 14), os autos retornaram a este Gabinete para o exame meritório do feito.

Eis o Relatório.

Preliminarmente, insta salientar que a Deliberação TCE-RJ nº 276/217, que até então tratava da matéria Consulta no âmbito desta Corte, foi revogada expressamente pela Deliberação TCE-RJ nº 338/23, a qual aprovou no Novo Regimento Interno do Tribunal de Contas. Sendo assim, com essa premissa, passo a aplicar as regras deste último arcabouço jurídico para o caso em exame.

Na sequência, passo à análise dos pressupostos de legitimidade e admissibilidade desta Consulta, por força dos artigos 99 e 100 do RITCERJ.

Após detido exame dos autos, verifico que estão presentes os requisitos de admissibilidade e legitimidade indispensáveis para o conhecimento da presente Consulta, considerando a prerrogativa atribuída ao Diretor-Presidente do Instituto de Previdência e

Assistência Social do Servidor Público do Município de Petrópolis - INPAS, em conformidade com o art. 99, inc. II c/c art. 100, inc. I, todos do RITCERJ.

Outrossim, verifico estarem presentes os requisitos de admissibilidade, por se tratar de matéria de competência do Tribunal (art. 100, II do RITCERJ); por versar sobre matéria em tese (art. 100, III do RITCERJ); por indicar precisamente a controvérsia e a dúvida a ser dirimida (art. 100, IV do RITCERJ), bem como por conter demonstração da pertinência temática entre a consulta e respectivas áreas de atribuição das instituições que o Consulente representa (art. 100, V do RITCERJ).

Ainda, constato que o Consulente não apresentou o parecer jurídico, em contrariedade ao exigido pelo parágrafo único do artigo 100 do RITCERJ. Porém, compartilho da sugestão da Unidade de Auditoria, no sentido de superá-la, pois tal ausência não prejudica a compreensão do objeto.

Isto posto, decido pelo **conhecimento da presente Consulta.**

Prossigo para a análise do mérito.

Trata-se de Consulta acerca da interpretação da Emenda Constitucional nº 103/19, referente à alíquota de contribuição social dos Servidores Públicos de Município, no qual o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, possui déficit atuarial, tendo em vista que a alíquota da contribuição dos servidores da União foi expressamente definida em 14% (quatorze por cento) pelo *caput* do artigo 11 da Emenda Constitucional nº 103/2019.

Portanto, os questionamentos decorrem das alterações promovidas no Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 103/2019.

Como de sabença, o Regime Próprio de Previdência Social -RPPS, é um regime próprio de previdência social que assegura aos servidores titulares de cargo efetivo, os benefícios de aposentadorias e pensão por morte, previstos no art. 40 da Constituição Federal/88:

Art. 40 - Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

São intitulados de Regimes Próprios porque cada ente público da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) pode ter o seu, cuja finalidade é organizar a previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo, tanto daqueles em atividade, como daqueles já aposentados e pensionistas, cujos benefícios estejam sendo pagos pelo ente estatal.

Neste sentido, destaco as lições de Carlos Alberto Pereira de Castro e João Batista Lazzari, na obra Manual de Direito Previdenciário¹, sobre o tema:

Considera-se Regime Próprio de Previdência Social – RPPS – aquele que assegure aos servidores de um Ente da Federação a aposentadoria e, a seus dependentes, a pensão por morte (§ 2º do art. 9º da Emenda n. 103/2019).

Em função da autonomia político-administrativa de cada um dos Entes da Federação, incumbe especificamente à União estabelecer, normatizar e fazer cumprir a regra constitucional do art. 40 com relação aos seus servidores públicos ocupantes de cargos efetivos e aos vitalícios; a cada Estado-membro da Federação e ao Distrito Federal, em relação a seus servidores públicos estaduais ou distritais e agentes públicos vitalícios; e a cada Município, em relação aos seus servidores públicos municipais, o que acarreta a existência milhares de Regimes de Previdência Social na ordem jurídica vigente.

São regimes (no plural), porque cada ente da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) deve ter seu próprio regime.

Destaco, ainda, que o Consultante informa que de acordo com o parecer emitido pelo atuário do INPAS, Sr. Julio Machado Passos, o Regime Próprio de Previdência Social -RPPS, do Município de Petrópolis possui déficit atuarial, conforme documento 09 (peça 01), tendo ressaltado o seguinte trecho do referido documento:

“[...] Apesar da situação de equilíbrio financeiro e atuarial, a soma de tais aportes de cobertura para insuficiências é considerado o déficit atuarial do Plano Financeiro. Ou seja, é o déficit atuarial que está sendo equacionado via aportes financeiros mensais, e por isso não atende ao requisito do art. 9, § 5º da Emenda Constitucional nº 103/2019. [...]”

¹CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. Manual de Direito Previdenciário. São Paulo: LTr 2020, edição 23º, p. 1552.

Portanto, como bem apontado pela Unidade de Auditoria, as respostas partem da premissa de que o RPPS apurou em sua última avaliação atuarial a existência de déficit atuarial a ser equacionado, conforme descrito na peça inicial.

Pois bem.

Passo à análise do primeiro quesito formulado, qual seja: **a alíquota da contribuição social dos servidores públicos em Município no qual o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) possua déficit atuarial pode ser inferior a 14% (quatorze por cento)?**

Quanto ao tema, a Coordenadoria de Análise de Consultas e Recursos – CAR, se pronunciou nos seguintes termos:

Sobre a temática em que se inserem os questionamentos apresentados, a Emenda Constitucional nº 103/2019, art. 9º, §4º, prevê:

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 déficit atuarial a ser equacionado**, hipótese em que a alíquota não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis ao Regime Geral de Previdência Social. (Grifo nosso)

Nesse diapasão, o art. 11 da EC nº 103/19 fixa em 14% a alíquota da contribuição previdenciária dos servidores no âmbito da União, até que seja editada lei alterando a alíquota mencionada na Lei nº 10.887/04, com previsão de escalonamento considerando o valor da base de contribuição ou benefício recebido. Vejamos:

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)**.

§ 1º A **alíquota prevista no caput será reduzida ou majorada**, considerado o valor da base de contribuição ou do benefício recebido, de acordo com os seguintes parâmetros:

I - até 1 (um) salário-mínimo, redução de seis inteiros e cinco décimos pontos percentuais;

II - acima de 1 (um) salário-mínimo até R\$ 2.000,00 (dois mil reais), redução de cinco pontos percentuais;

III - de R\$ 2.000,01 (dois mil reais e um centavo) até R\$ 3.000,00 (três mil reais), redução de dois pontos percentuais;

IV - de R\$ 3.000,01 (três mil reais e um centavo) até R\$ 5.839,45 (cinco mil, oitocentos e trinta e nove reais e quarenta e cinco centavos), sem redução ou acréscimo;

V - de R\$ 5.839,46 (cinco mil, oitocentos e trinta e nove reais e quarenta e seis centavos) até R\$ 10.000,00 (dez mil reais), acréscimo de meio ponto percentual;

VI - de R\$ 10.000,01 (dez mil reais e um centavo) até R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), acréscimo de dois inteiros e cinco décimos pontos percentuais;

VII - de R\$ 20.000,01 (vinte mil reais e um centavo) até R\$ 39.000,00 (trinta e nove mil reais), acréscimo de cinco pontos percentuais; e

VIII - acima de R\$ 39.000,00 (trinta e nove mil reais), acréscimo de oito pontos percentuais. (Grifo nosso)

Por sua vez, o art.149, §1º, com redação dada pela EC nº 103/19, da Constituição Federal, permite que os entes subnacionais adotem alíquotas progressivas para a contribuição previdenciária:

Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

§ 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.** (Grifo nosso)

Segue igualmente essa vereda o art.11, inc. II e § 1º, inc. I, “a”, e inc. II, “a”, da Portaria MPT nº 1.467, de 02 de junho de 2022, que “*Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cumprimento à Lei nº 9.717, de 1998, aos arts. 1º e 2º da Lei nº 10.887, de 2004 e à Emenda Constitucional nº 103, de 2019*”. In verbis:

Art. 11. As contribuições normais do ente federativo, dos segurados e beneficiários destinadas ao RPPS sujeitam-se aos seguintes limites: [...]

II - as alíquotas de contribuição dos segurados dos RPPS dos Estados, Distrito Federal e Municípios **não poderão ser inferiores às dos segurados do RPPS da União, exceto** se demonstrado que **o RPPS não possui déficit atuarial** a ser equacionado, hipótese em que a alíquota não poderá ser inferior às aplicáveis ao RGPS; e [...]

§ 1º Aplicam-se os seguintes parâmetros para observância aos limites de que tratam os incisos II e III do **caput**:

I - em caso de estabelecimento de **alíquota uniforme**:

a) se **o RPPS possui déficit atuarial, deverá ser prevista, no mínimo, a alíquota de 14% (catorze por cento)**; ou [...]

II - em caso de estabelecimento de **alíquotas progressivas**:

a) **se o RPPS possui déficit atuarial, deverão ser previstas alíquotas que proporcionem valores mensais a serem arrecadados, como produto da sua aplicação aos segurados e beneficiários do RPPS, correspondentes, no mínimo, àqueles que seriam obtidos caso fosse aplicada a alíquota uniforme de 14% (catorze por cento)**; (Grifo nosso)

Como se pode depreender das normas citadas, a alíquota da contribuição previdenciária para o Regime Próprio de Previdência de Estados e Municípios poderá ser uniforme ou progressiva, a critério dos entes públicos, à luz do disposto no art. 149, § 1º, da CRFB.

No que tange particularmente à alíquota uniforme, considerando o exposto até aqui, podemos concluir que a alíquota da contribuição vertida para o Regime Próprio de Previdência com déficit atuarial, tendo em conta a legislação de regência, será obrigatoriamente de 14%, pelo menos, por ser o percentual adotado para os servidores públicos da União atualmente.

Inclusive, nesse sentido, esta Corte de Contas assentou na Nota Técnica nº 03, de 29 de julho de 2020:

11. O ente federativo, mediante lei de iniciativa dos respectivos chefes do Executivo, deverá promover a adequação das alíquotas de contribuição previdenciária, sob pena de DESCUMPRIMENTO das normas previstas no artigo 9º da EC nº 103/2019, **sendo VEDADO o estabelecimento pelo ente de alíquota inferior à da contribuição dos servidores da União (14%)**, salvo na situação de ausência de déficit atuarial, hipótese em que a alíquota não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS (artigo 9º, § 4º da EC nº 103/2019); (Grifo nosso)

No mesmo sentido, destaco os argumentos expostos pela Procuradora deste Tribunal de Contas, Dra. Joana Tavares da Silva:

Como se pode inferir a partir da leitura das normas mencionadas, a alíquota da contribuição previdenciária para o Regime Próprio de Previdência de Estados e Municípios poderá ser uniforme ou progressiva, a critério dos entes públicos, à luz do disposto no art. 149, §1º, da CRFB. **No entanto, a alíquota da contribuição relativa a Regime Próprio de Previdência com déficit atuarial, deverá obrigatoriamente ser de, no mínimo, 14%, tal qual o percentual adotado para os servidores públicos da União Federal. (grifei)**

Saliento que, a Reforma da Previdência, por intermédio da Emenda Constitucional nº 103/2019, introduziu novas regras acerca da contribuição

previdenciária dos entes Federados, cabendo destacar o §4º do artigo 9º e artigo 11, com as seguintes redações:

Art. 9º - § 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 déficit 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). (grifei)

Assim, constata-se que deve ser instituído pelos Municípios a mesma alíquota prevista para os servidores da União que, hoje é de 14% (quatorze por cento), salvo se não possuir déficit atuarial, hipótese em que poderá adotar o percentual estabelecido pelo Regime Geral para seus segurados.

O déficit atuarial ocorre quando a meta atuarial não é alcançada, ou seja, quando há um desequilíbrio entre a rentabilidade necessária e a obtida e contabilizada. Sobre déficit atuarial, reproduzo fragmento nas lições de Bruno Bianco Leal, Felipe Mêmolo Portela, Maurício Maia e Miguel Cabrera Kauam²:

A apuração do déficit atuarial se dá com a aferição, em valores presentes, dos compromissos e receitas que o fundo de previdência tem e terá no futuro. É a forma de avaliar a sustentabilidade de longo prazo dos planos de previdência, garantindo o equilíbrio entre despesas e receitas.

As alíquotas da contribuição previdenciária para o Regime Próprio de Previdência, podem ser uniforme ou progressivas, de acordo com a previsão do §1º do art. 149 da CRFB/88:

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)

²LEAL, Bruno Bianco; PORTELA, Felipe Mêmolo; MAIA, Maurício; e KAUAM, Miguel Cabrera. Reforma da Previdência. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, p. 53.

Portanto, com relação a alíquota uniforme, a alíquota da contribuição para o Regime Próprio de Previdência com déficit atuarial, será obrigatoriamente de 14%, pelo menos, por ser o percentual adotado para os servidores públicos da União atualmente.

Cabe aqui, mencionar a Nota Técnica nº 03, de 29 de julho de 2020³, desta E. Corte de Contas:

11. O ente federativo, mediante lei de iniciativa dos respectivos chefes do Executivo, deverá promover a adequação das alíquotas de contribuição previdenciária, sob pena de DESCUMPRIMENTO das normas previstas no artigo 9º da EC nº 103/2019, **sendo VEDADO o estabelecimento pelo ente de alíquota inferior à da contribuição dos servidores da União (14%), salvo na situação de ausência de déficit atuarial**, hipótese em que a alíquota não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS (artigo 9º, § 4º da EC nº 103/2019); (Grifo nosso)

Sendo assim, acompanho a resposta elaborada pela CAR quanto a este quesito, qual seja:

A alíquota da contribuição social dos servidores públicos em Município no qual o Regime Próprio de Previdência Social possua déficit atuarial não pode ser inferior à da contribuição dos servidores da União, que é de 14%, considerando o disposto no art. 9º, §4º, combinado com o art. 11, caput, da Emenda Constitucional nº 103/2019.

Isto posto, caso o Regime Próprio de Previdência – RPPS, apresente déficit financeiro e atuarial, o Ente deverá adotar a alíquota mínima uniforme de 14% para os segurados ativos, aposentados e pensionistas, por determinação do §4º do art. 9º da Emenda Constitucional nº 103/2019.

Quanto ao segundo quesito formulado: **caso o Município no qual o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) possua déficit atuarial tenha estabelecido por lei complementar alíquotas progressivas e os valores mensalmente por ele arrecadados com tais alíquotas sejam inferiores àqueles que seriam obtidos caso fosse aplicada a alíquota uniforme de 14% (quatorze por cento), estará o ente federativo obrigado a alterar a sua legislação, estabelecendo alíquota uniforme de 14% (quatorze por cento)?**

³ <https://www.tce.rj.gov.br/cadastro-publicacoes/public/nota-tecnica>, acesso em 28.06.23.

Destaco a análise realizada pela Unidade de Auditoria sobre o tema:

Já com relação às alíquotas progressivas, importante observar que não há impedimento para seu estabelecimento em razão da existência de déficit atuarial, pois não consta tal exigência no §1º do artigo 149 da Constituição Federal. Logo, a adoção da progressividade das alíquotas encontra-se no âmbito da discricionariedade do ente federado.

Contudo, tal liberdade não é absoluta, visto que a própria Emenda Constitucional nº 103/19 exige a observância de alíquota mínima, como já citado, bem como pelo fato de que é princípio maior do Regime Próprio o dever de observância do equilíbrio financeiro e atuarial.

Não é demais lembrar que a Constituição Federal, em seu art. 40, *caput*, vaticina que o Regime Próprio de Previdência Social dos servidores titulares de cargos efetivos, de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, deverá observar critérios que **preservem o equilíbrio financeiro e atuarial**.

Ou seja, ainda que o art. 149, §1º, da CRFB, não tenha condicionado a fixação de alíquotas progressivas ao superavit atuarial do RPPS, podemos inferir a partir de uma interpretação sistêmica do texto constitucional, considerando, sobretudo, o disposto no art. 40, que o legislador constituinte pretendeu que a definição das alíquotas da contribuição previdenciária se dê com vistas ao alcance do equilíbrio atuarial.

Nessa esteira, a Portaria MPT nº 1.467, de 02 de junho de 2022, art. 11, §1º, inc. II, “a”, reproduzido alhures, estabeleceu que, em caso de estabelecimento de alíquotas progressivas, **se o RPPS possuir déficit atuarial**, deverão ser instituídas **alíquotas que proporcionem valores mensais a serem arrecadados, como produto da sua aplicação aos segurados e beneficiários do RPPS, correspondentes, no mínimo, àqueles que seriam auferidos caso fosse aplicada a alíquota uniforme de 14%**.

A referida norma fixa parâmetros a serem observados pelo ente público ao adotar a progressividade das alíquotas, no intuito de assegurar o equacionamento do déficit atuarial do RRPS.

A respeito do tema, a Portaria MPT nº 1.467/22, art. 9º, inc. II, com o fito de promover a observância do princípio previdenciário do equilíbrio atuarial, expressamente dispõe que as alíquotas do tributo em comento, definidas em lei do ente, **poderão ser progressivas**, contudo, **devem estar fundamentadas em avaliação atuarial**, nestes termos:

Art. 9º **As alíquotas de contribuição** do ente, dos segurados e dos beneficiários do RPPS serão instituídas ou alteradas expressamente **por meio de lei do ente federativo**, e: [...]

II - **poderão ser progressivas de acordo com o valor da base de contribuição desde que embasadas em avaliação atuarial**; (Grifo nosso)

O que significa dizer que a unidade federada é livre para escolher entre alíquota uniforme, que, atualmente, teria que ser de, no mínimo, 14%, e

alíquotas progressivas incidentes sobre o valor da base de contribuição. Mas, optando pela progressividade, a fixação das alíquotas não pode ocorrer de forma aleatória, ainda que respeitado o percentual mínimo aplicado à União, uma vez que a sua definição deve estar embasada em avaliação atuarial do RPPS do ente.

E mais: em caso de RPPS com déficit atuarial, as alíquotas progressivas, necessariamente, deverão ser fixadas de modo a garantir uma arrecadação, no mínimo, equivalente àquela que se obteria na hipótese de adoção de alíquota uniforme de 14%.

Dessa feita, no tocante ao segundo quesito formulado pelo consulente, podemos concluir que o Município cujo RPPS possua déficit atuarial tenha estabelecido, por lei, alíquotas progressivas não está obrigado a adotar a alíquota uniforme (14%), na medida em que, como visto, o art. 149, §1º, da CRFB, faculta aos entes a adoção da progressividade, independentemente da situação atuarial da sua previdência.

No entanto, tendo em vista que as alíquotas progressivas devem ser fixadas com base em avaliação atuarial do RPPS, de maneira a permitir, aos que possuem déficit atuarial, uma arrecadação que seja, no mínimo, correlata àquela que se alcançaria caso adotada a alíquota uniforme de 14%, não se pode negar que eventual lei editada pelo ente que tenha desconsiderado esse critério carece de alteração, a fim de que se alinhe ao que estabelece o art. 9º, inc. II, o art. 11, §1º, inc. II, “a”, todos da Portaria MPT nº 1.467/22, que objetivam a proteção do princípio do equilíbrio atuarial dos regimes próprios de previdência social, insculpido no art. 40, *caput*, da CF/88.

Trago à baila a argumentação da Procuradora deste Tribunal de Contas, Dra. Joana Tavares da Silva, sobre o assunto:

Note-se que não há vedação a que alíquotas progressivas sejam estabelecidas, mesmo no caso da existência de débito atuarial, contanto que a adoção da progressividade das alíquotas garanta que o produto da arrecadação seja igual ou superior àquele obtido no caso de adoção da alíquota fixa de 14%. Dessa forma, no caso de eventualmente serem instituídas alíquotas progressivas, estas devem ser fixadas com base em avaliação atuarial do RPPS, a fim de permitir, aos regimes que possuam déficit atuarial, uma arrecadação que seja, no mínimo, equivalente àquela que se alcançaria caso adotada a alíquota uniforme de 14%.

Como já mencionado, o art. 149, §1º da Constituição Federal/88, com a redação dada pela EC 103/2019, admite que os RPPS que possuam déficit atuarial optem por alíquota progressiva.

Todavia, deve ser observado o equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes previdenciários, nos termos de seu art. 40 da CRFB/88:

Art. 40 - O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

Diante disso, decorre que o regramento constitucional de contribuição previdenciária para o custeio do Regime Próprio de Previdência Social passa a admitir a instituição de alíquotas progressivas, a incidir sobre montante situado em diferentes faixas de valores, de acordo com a remuneração dos servidores ativos, dos proventos de aposentadoria ou da pensão.

Sendo assim, o Município cujo RPPS possua déficit atuarial e tenha estabelecido por lei alíquotas progressivas, não está obrigado a adotar a alíquota uniforme (14%), eis que o art. 149, §1º da CRFB/88, faculta aos entes a adoção da progressividade.

Entretanto, esta faculdade por força da Interpretação Sistemática e do Princípio da Preservação do Equilíbrio Financeiro e Atuarial, não pode ser considerada regra absoluta, por força da Emenda Constitucional nº 103/19 que determina a aplicação de alíquota mínima.

Desta forma, o art. 11, §1º, II, “a” da Portaria nº 1.467/2022, esclarece expressamente que, nesses casos, é exigido que o resultado dessa arrecadação seja, no mínimo, equivalente ao que seria arrecadado se fosse aplicada a alíquota de 14% (quatorze por cento):

Art. 11 - As contribuições normais do ente federativo, dos segurados e beneficiários destinadas ao RPPS sujeitam-se aos seguintes limites:

§ 1º Aplicam-se os seguintes parâmetros para observância aos limites de que tratam os incisos II e III do caput:

II - em caso de estabelecimento de alíquotas progressivas:

- a)** se o RPPS possui déficit atuarial, deverão ser previstas alíquotas que proporcionem valores mensais a serem arrecadados, como produto da sua aplicação aos segurados e beneficiários do RPPS, correspondentes, no mínimo, àqueles que seriam obtidos caso fosse aplicada a alíquota uniforme de 14% (catorze por cento);

Portanto, acompanho a resposta elaborada pela CAR quanto a este quesito, qual seja:

O Município cujo RPPS possua déficit atuarial não está obrigado a adotar a alíquota uniforme (14%), pois o art. 149, §1º, da CF/88, faculta, aos entes públicos, a adoção de alíquotas progressivas. Contudo, na hipótese de o ente ter optado pela progressividade, as alíquotas devem ser fixadas com base em avaliação atuarial do RPPS, de modo a proporcionar, aos que possuem déficit atuarial, uma arrecadação, no mínimo, correspondente àquela que se obteria caso adotada a alíquota uniforme de 14%, razão pela qual eventual lei que tenha desconsiderado esse critério deve ser alterada, a fim de que se alinhe ao que estabelece o art. 9º, inc. II, o art. 11, §1º, inc. II, “a”, todos da Portaria MPT nº 1.467/22, que visam à proteção do princípio do equilíbrio atuarial dos regimes próprios de previdência social, tutelado pelo art. 40, *caput*, da CF/88.

Por todo o exposto, posiciono-me **DE ACORDO** com Unidade de Auditoria, com a Procuradoria-Geral do Tribunal de Contas e com o Ministério Público de Contas.

Isto posto,

VOTO:

I – Pelo **CONHECIMENTO** da presente Consulta, uma vez que foram preenchidos os requisitos de admissibilidade contidos no Regimento Interno desta Corte de Contas;

II - Pela **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** ao consulente, dando-lhe ciência da decisão desta Corte que consigna as seguintes teses, em resposta aos quesitos formulados nesta Consulta:

2.1. A alíquota da contribuição previdenciária em Município no qual o Regime Próprio de Previdência Social possua déficit atuarial não pode ser inferior à da contribuição dos servidores da União, que é de 14%, considerando o disposto no art. 9º, §4º, combinado com o art. 11, *caput*, da Emenda Constitucional nº 103/2019;

2.2. O Município cujo RPPS possua déficit atuarial não está obrigado a adotar a alíquota uniforme (14%), pois o art. 149, §1º, da CF/88, faculta, aos entes públicos, a adoção de alíquotas progressivas. Contudo, na

hipótese de o ente ter optado pela progressividade, as alíquotas devem ser fixadas com base em avaliação atuarial do RPPS, de modo a proporcionar, aos que possuem déficit atuarial, uma arrecadação, no mínimo, correspondente àquela que se obteria caso adotada a alíquota uniforme de 14%, razão pela qual eventual lei que tenha desconsiderado esse critério deve ser alterada, a fim de que se alinhe ao que estabelece o art. 9º, inc. II, o art. 11, §1º, inc. II, “a”, todos da Portaria MPT nº 1.467/22, que visam à proteção do princípio do equilíbrio atuarial dos regimes próprios de previdência social, tutelado pelo art. 40, *caput*, da CF/88.

III – Pelo posterior **ARQUIVAMENTO** dos autos.

CONSELHEIRO MÁRCIO PACHECO
Documento assinado digitalmente