

A Sua Excelência o Senhor
Ministro Gilmar Mendes
Supremo Tribunal Federal – STF
Praça dos Três Poderes
Brasília/DF

Assunto: **ADI 6254.**

Senhor Ministro,

1. A Confederação Nacional de Municípios (CNM), maior entidade de representação dos Entes locais brasileiros, apresenta a Vossa Excelência considerações importantes acerca (ADIs) 6254, 6255, 6256, 6258, 6271, 6279, 6289, 6361, 6367, 6384, 6385, 6731 e 6916 ajuizadas contra a Emenda Constitucional 103, de 2019.

2. Há questões em discussão nessas ações que poderão ter impactos significativos no aumento do déficit atuarial dos Municípios. Até o momento, 755 Municípios realizaram suas reformas previdenciárias. Mesmo assim, o déficit atuarial total dos RPPS municipais está em R\$ 1,1 trilhão. Nosso receio é que todo um esforço de responsabilidade previdenciária feito pelos entes locais, capitalizando suas previdências e implantando planos de amortização do déficit, seja inócuo.

3. Cada uma dessas ações diretas questionou pontos distintos da EC 103/2019, mas os temas de maior questionamento foram as regras relativas a contribuições para o custeio do Regime Próprio de Previdência, contribuição de aposentados e regras de cálculo de aposentadoria e pensão. A seguir considerações sobre os RPPS e sobre os 4 pontos que tem grande relevância para o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS.

- **Da organização dos RPPS.** Todos os Estados, o Distrito Federal e 2.152 Municípios, incluindo todas as capitais, têm regimes próprios de previdência social para seus servidores. A grande maioria dos regimes (73% dos RPPS a nível

nacional) foi instituída antes das reformas previdenciárias das Emendas Constitucionais nº 20/1998 e nº 41/2003, da Lei nº 9.717/1998 e do Decreto nº 3.788/2001.

Até 1993, no Brasil, não havia regime de previdência contributivo para o servidor. Ao cumprir os requisitos, o servidor podia aposentar-se com proventos pagos pelo erário, sem que tivesse efetuado nenhuma contribuição para obtenção do benefício. O servidor deixava o cargo, mas os cofres públicos continuavam arcando com a despesa da aposentadoria como se fosse um prêmio pelo tempo de serviço prestado. A aposentadoria, então, correspondia, sob o prisma do Tesouro, a um tipo de continuidade do serviço público. Com a edição da Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993, essa realidade começou a mudar. A referida emenda incorporou ao texto da Carta Política a necessidade de contribuição dos servidores civis para custeio de suas aposentadorias e pensões, na forma da lei, em conjunto com os recursos da União. A partir de 1994, iniciou-se a contribuição dos servidores para o custeio de seus benefícios previdenciários. A EC nº 3, de 1993, pode, assim, ser considerada o embrião da instituição de um regime de previdência, propriamente dito, para os servidores. Posteriormente, foram promulgadas as Emendas Constitucionais nº 20, de 15 de dezembro de 1998; 41, de 19 de dezembro de 2003; 47, de 5 de julho de 2005; e 103, de 12 de novembro de 2019. Todas essas emendas promoveram verdadeira reforma no âmbito da previdência e aproximaram as características do regime próprio com as do Regime Geral.

Até então, a grande maioria dos RPPS tinha como características: a ausência de estudo atuarial prévio e a definição de planos de custeio insuficientes para fazer frente às obrigações com o pagamento dos benefícios. Some-se a isso o impacto da adoção do regime jurídico único estatutário pela maioria dos entes no início da década de 1990, que resultou na transferência de milhares de servidores anteriormente vinculados ao RGPS para os RPPS, e as regras de contagem de tempo de serviço, concessão e reajustamento de benefícios muito generosas e flexíveis.

Nos termos do art. 40 da Constituição Federal, é assegurado regime próprio de previdência de caráter contributivo e solidário aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas

suas autarquias e fundações, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. O art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece que o ente da Federação que mantiver ou vier a instituir regime próprio de previdência social para seus servidores conferirá caráter contributivo e o organizará com base em normas de contabilidade e atuarial que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial. Este conceito está definido no art. 9º da Emenda Constitucional nº 103/2019:

Art. 9º

§ 1º O equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência social deverá ser comprovado por meio de garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das despesas projetadas, apuradas atuarialmente, que, juntamente com os bens, direitos e ativos vinculados, comparados às obrigações assumidas, evidenciem a solvência e a liquidez do plano de benefícios.

.....

Além dos problemas históricos de demora na preocupação com o custeio dos RPPS, o aumento na expectativa de vida, bem como o aumento real de benefícios com integralidade e paridade, em função dos seguidos aumentos reais do piso salarial dos professores, especialmente os regimes criados antes da Emenda Constitucional nº 20, levou à existência de um elevado déficit atuarial, totalizando R\$ 3,1 trilhões nos estados, R\$ 1,3 trilhão na União e R\$ 1,1 trilhão nos Municípios, de acordo com dados extraídos do Anuário Estatístico da Previdência Social de 2022/2023 e com o Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2023. Esse déficit atuarial somado, representa cerca de 93% da dívida pública consolidada do país.

Em função de todas essas mudanças constitucionais e legais, bem como da fiscalização pelo Ministério da Previdência Social (MPS) e pelos tribunais de contas, atualmente praticamente todos os RPPS municipais são capitalizados e implementaram planos de equacionamento do déficit atuarial. Grande parte desses planos são mediante alíquotas suplementares patronais pelo prazo de 35 anos, de acordo com a regulamentação do MPS. Na média essas alíquotas suplementares à alíquota patronal normal, estão em 16%. Porém em entes com déficits maiores chega-se ao extremo de alíquotas suplementares de 112,21%. No

caso do Município de São Paulo, a título de exemplo, além da alíquota normal patronal de 28%, há uma alíquota suplementar de 56% para o Fundo Previdenciário.

Todos os anos são feitas novas avaliações atuariais. Surgindo novos déficits atuariais, os planos de amortização do déficit devem ser refeitos, geralmente mediante a ampliação das alíquotas suplementares patronais.

Caso o STF mantenha a tendência de consideram inconstitucionais importantes pontos do custeio dos RPPS, grande número de entes apresentará na sua próxima avaliação atuarial déficits significativos que deverão levar a uma substancial elevação nas suas alíquotas suplementares, ampliando ainda mais o peso da previdência sobre estes entes já combalidos em relação a sua sustentabilidade fiscal. Isso colocará em sério risco todo o esforço feito nos últimos 25 anos para capitalizar e trazer equilíbrio financeiro e atuarial aos RPPS municipais, um princípio consolidado na Constituição.

• **Das contribuições acima do salário-mínimo para aposentadas e pensionistas.** Como já citado anteriormente, grande parte do déficit financeiro e atuarial dos RPPS deve-se à ausência ou insuficiência de contribuição no passado tanto patronal quanto dos servidores. Some-se a isso o déficit que surgiu depois em função do aumento da expectativa de vida e dos aumentos reais de salários, que levaram esses segurados do RPPS a receberem benefícios maiores e por mais tempo que tinha sido previsto no passado, quando se iniciou a capitalização dos RPPS.

Nos fundos de previdência complementar fechada, quando surge déficit atuarial, é implementado um plano de amortização desse déficit que é coberto por contribuições do patrocinador, dos participantes e dos assistidos, que são os aposentados e pensionistas. A título de exemplo temos a Funcef, Petros e Postalis.

No caso dos RPPS, a contribuição dos aposentados e pensionistas a partir do valor que superar o salário-mínimo apenas ocorrerá na existência de déficit atuarial. Porém, ao contrário dos fundos de pensão, essa contribuição será muito inferior à cobertura do déficit pelo ente. A título de exemplo, mais uma vez utilizando o Município de São Paulo, enquanto a contribuição dos aposentados e

pensionistas sobre o a parcela do benefício que exceder o salário-mínimo representa, em termos atuarial, cerca 14 bilhões o aporte do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) e as alíquotas patronais suplementares representam uma redução do déficit de R\$ 60 bilhões. Isto é, o Município entrou com uma suplementação do custeio do RPPS mais de 4 vezes maior que os segurados. Na grande maioria dos Municípios que equacionaram seu déficit atuarial, a proporção é similar. Atualmente, nas capitais cerca de 79% da despesa de pagamento de benefícios previdenciários tem como origem contribuição patronal ou cobertura de insuficiência financeira pelo ente, enquanto 4% têm origem no resultado de aplicações financeiras e apenas 17% de contribuições dos segurados.

Portanto, a contribuição dos aposentados e pensionistas sobre o valor do benefício que exceder o salário-mínimo, além de justa e constitucional, é baseada no princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial e sua vedação pelo STF representaria um custo financeiro substancial para os Municípios, retirando recursos fundamentais para o atendimento à população e, em muitos casos, colocando em risco a sustentabilidade fiscal dos Municípios.

- **Da possibilidade de contribuição extraordinária em situações de déficit atuarial.** Na mesma linha da contribuição dos aposentados e pensionistas, a contribuição extraordinária de todos os segurados em situações de déficit atuarial, visa dividir entre o ente federativo, ou seja, a população, e os segurados o custo pelo surgimento de futuros déficits que venham a ser ocasionados, por exemplo, pelo futuro aumento na expectativa de vida e/ou por futuros aumentos reais nas remunerações que tenham impacto atuarial. Não é justo que a sociedade pague sozinha a conta futura de um déficit que será resultado de aumento no montante de benefícios que os segurados receberão.

Como praticamente todos os entes ainda estão em fase de implementação dos planos de amortização do déficit atuarial do passado, ainda não foi implementada a contribuição extraordinária. Porém ela é muito importante para o equacionamento de déficits futuros.

- **Da alíquota progressiva aplicada a servidores e servidoras.** O artigo 40 da Constituição estabelece que os RPPS têm 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.

Portanto, de acordo com os princípios do artigo 40, faz todo sentido que as contribuições sejam progressivas de acordo com o salário de contribuição. É assim do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) há décadas. Porque não poderia ser também no RPPS, que tem diferenças de valores de benefícios ainda maiores que no RGPS?

- **Da diferença de tratamento entre trabalhadoras do regime geral e servidoras públicas**

De acordo com a Emenda Constitucional nº 103, as servidoras que não se aposentarem por regra de transição com direito a integralidade e paridade, terão seus proventos calculados com base na média de seus salários de contribuição, com tempo de contribuição mínimo de 20 anos, somando-se 2% ao ano para cada ano que exceder 20 anos de contribuição ao mínimo de 60% da média, enquanto no RGPS é considerado tempo mínimo de 15 anos.

Trata-se de regra justa, tendo em vista que a servidora efetiva tem estabilidade e, portanto, em média, muito mais facilidade de complementar tempo de contribuição que a trabalhadora do RGPS, que em muitos casos alterna ao longo de sua vida laboral entre trabalho autônomo, emprego formal e trabalho informal.

Sempre tivemos regras de cálculo de benefícios diferentes no RGPS em relação aos RPPS. Todavia, até a Emenda Constitucional nº 103, era no sentido inverso da necessidade de maior proteção aos mais vulneráveis. Essas diferenças sempre foram a favor do servidor efetivo, como é o caso da integralidade e paridade e do teto de benefício muito mais elevado.

Mesmo na Emenda Constitucional nº 103 ainda foram mantidas regras de transição mais benevolentes para os segurados dos RPPS, mantendo ainda por muito tempo a possibilidade de recebimento da integralidade e paridade, tendo em vista a manutenção da expectativa de direito, embora o próprio STF já tenha deliberado que não há obrigação constitucional de manter essa expectativa. Portanto, entendemos que a diferenciação e da regra de cálculo, além de justa é

tão constitucional quanto as regras de transição que garantem integralidade e paridade para servidores efetivos.

A queda desta medida por uma eventual decisão do STF, no curto prazo não terá custo financeiro para os RPPS, tendo em vista que apenas servidas que se aposentarão no futuro terão o cálculo de seus benefícios ampliados em 10%. Todavia, do ponto de vista atuarial, o impacto será imediato. Todos os anos os Municípios fazem novas avaliações atuariais dos seus RPPS, estimando as receitas e despesas nos próximos 75 anos. Portanto, esse aumento de despesa aparecerá de imediato na próxima avaliação atuarial. Estimamos que o impacto será muito significativo tendo em vista que, nos Municípios, mais de 60% dos servidores são mulheres. Provavelmente será a medida, dentre aquelas em análise pelo STF, que mais ampliará o déficit atuarial dos RPPS municipais. Portanto, terá grande impacto financeiro para os Municípios já a partir de 2025, tendo em vista que surgindo novo déficit atuarial, ele deve ser equacionado de imediato, geralmente por intermédio de plano de amortização por alíquotas suplementares. O custo dos RPPS para os Municípios que já é muito elevado ficará ainda maior e, em muitos casos, inviável de ser arcado.

5. Na expectativa de contar com sua especial atenção ao pleito dos Municípios brasileiros, colocamo-nos à disposição pelos telefones: (61) 2101-6040/6089 ou pelo e-mail: gabinete@cnm.org.br

Respeitosamente,

Paulo Ziulkoski
Presidente