

REFORMA DA PREVIDÊNCIA E OS MUNICÍPIOS.

ALGUNS COMENTÁRIOS.

Ivan Barbosa Rigolin

(out/20)

Terceira parte

(art. 149 até final, disposições sobre regimes próprios municipais)

I – Da segunda parte deste artigo para esta pularam-se alguns artigos da EC 103/19, porque não contemplam matéria atinente a Municípios.

De interesse é o art. 149, que teve o *caput* mantido e o § 1º alterado, e cujos §§ 1º-A, 1º-B e 1º-C foram instituídos por esta EC, na moda alfanumérica que faz os artigos legislativos parecerem números de apartamentos, uns do bloco A do edifício, outros do bloco B... e alguém deve imaginar se após se chegar ao Z a unidade seguinte será (...) -A'...

Sem indagar como era antes – pois que este artigo já teve diversas configurações e nada sinaliza que esta será a final – reza o novo § 1º que os entes federados instituirão, por lei própria de iniciativa executiva, contribuições para o custeio dos regimes próprios, a serem cobradas dos efetivos ativos, dos aposentados e dos pensionistas. As alíquotas poderão ser iguais para todos os segurados ou então progressivas, de acordo com a base da contribuição.

Observa-se que instituir a contribuição não é uma faculdade como foi um dia, mas uma obrigação cuja iniciativa nos Municípios cabe ao Prefeito.

Quanto a alíquotas progressivas, isso nos parece sempre injusto, porque obriga a quem mais ganha a contribuir para o sistema, além de com valor que originariamente já é maior que aquele devido por quem ganha menos, com um adicional em face da alíquota maior que a dos que

recebem menos. E nem sempre é proporcional a contribuição com o benefício, como se sabe.

Previdência se baseia em caridade, é bem certo, mas a caridade, entendemos, não pode ser uma obrigação, imposta a contribuintes que então precisam ser caridosos compulsoriamente... e nunca fomos favoráveis a essa progressividade, a nosso ver tão esdrúxula quanto uma doação feita *na marra*... mas a possibilidade está aberta para os Municípios e os demais entes integrantes da federação.

O que, com todo sentido, não se admite é a previdência própria não-contributiva, como nunca fez sentido aquela não-contributiva que vigorou na Constituição até algumas décadas, num odioso e asqueroso privilégio aos funcionários estatutários como se o dinheiro público caísse do céu para ser distribuído como dádiva a uma casta em particular.

E também não se enxerga o menor sentido numa eventual idéia de que aposentados e pensionistas contribuam por alíquota menor que a aplicável aos ativos, porque nada o justifica e até porque a despesa familiar após a morte do ex-servidor se reduz e não aumenta.

O § 1º-A deste art. 149 informa que em caso de déficit atuarial (descompensação entre contribuição e benefício) poderá incidir contribuição sobre aposentadorias e pensões que excedam o salário mínimo, e não sobre os benefícios desse valor.

Trata-se de uma *colher de chá*, inquestionavelmente um privilégio que formalmente afronta o princípio da igualdade, mas o qual se compreende em face da dura situação de quem percebe o salário mínimo como benefício previdenciário. Sobre esses a Carta não quis fazer incidir contribuição em caso de déficit atuarial do regime próprio.

É o que diz o dispositivo, porém não deixa de ser estranho na medida que não é apenas nos déficits atuariais que incide contribuição sobre aposentados e pensionistas, porque essa contribuição já incide sempre, bastando ler o § 1º acima.

Desse modo, se não há declarado déficit o segurado que recebe benefício até um salário mínimo contribui; se há déficit, não contribui... onde a lógica ? Parece que a lógica deu lugar à demagogia, como freqüentemente acontece.

E não se contra-argumento no sentido de que o segurado com benefício de um salário mínimo está isento de contribuir, porque ele entra na regra geral de obrigatória contribuição, aplicável a quem ganha qualquer aposentadoria do INSS, e uma exceção como seria essa não está escrita em momento algum do texto constitucional, muito menos aqui.

Ao contrário, a contribuição do segurado que percebe aposentadoria de um salário mínimo é de 7,5% (sete e meio por cento) de seu salário de contribuição à previdência, como consta do art. 11, § 1º, inc. I, desta EC 109/19, até que entre em vigor a lei anunciada no *caput* daquele artigo.

Este § 1º, pensamos, deste modo perdeu uma excelente oportunidade de *não existir*.

O § 1º-B, dando seqüência ao *non-sense* do parágrafo anterior, se aplica apenas à União, e prevê contribuições extraordinárias caso insuficiente a medida do § 1º-A.

Alguém diria: deixem quietos os autores. É melhor não os contrariar.

E o § 1º-C complementa o anterior, dizendo nada sobre coisa nenhuma.

É de esperar que os Municípios pensem por si próprios e não embarquem nessa draga rigorosamente perdida em denso nevoeiro. Pelos deuses, que Constituição é essa nossa !..

II – Prosseguindo o art. 167 da Carta foi acrescentado de dos §§ 12 e 13. O primeiro, de técnica péssima neste local da Constituição, na discutível hipótese de precisar existir deveria ter sido no máximo um inciso do novo § 22 do art. 40, e proíbe que se utilizem recursos dos regimes próprios para fins outros que não pagamento de benefícios.

Todas as leis de previdência do universo devem conter esta previsão – porque dinheiro de contribuição previdenciária é *carimbado*, e só pode ter destino de pagar benefícios - de modo que este inc. XII descobriu o fogo e inventou a roda. Tem a mesma utilidade da pedra na sopa, com a qual, sem a qual ou apesar da qual a sopa remanesce rigorosamente inalterada.

O inc. XIII é uma proibição de que sejam voluntariamente transferidos recursos, avais, garantias e subvenções, além de empréstimos e financiamentos federais a Municípios (e Estados) que descumpram as regras de organização e de funcionamento de regimes próprios de previdência, na forma do que venha a ser apurados nas fiscalizações oficiais, de rotina ou provocadas.

Boa e correta medida, auxilia para a prevenção de ataques do Executivo às verbas previdenciárias acumuladas pelos institutos ou os regimes próprios de previdência dos funcionários efetivos dos entes federados que os mantenham. Todo cuidado é pouco com a previdência, e toda ameaça de penalização por violação das suas normas é bem-vinda.

A repressão à indevida utilização daquelas verbas merece aplauso, pois que se o agente desviador resolve um seu premente problema de caixa pela apropriação indevida de verba previdenciária, além de nesse passo comprometer os gestores previdenciários se afinal anuírem com a manobra, cria outros problemas em desfavor do ente que administra, com a supressão dos auxílios federais acima enumerados.

III – A partir deste momento a EC passa a disciplinar o regime geral da previdência, a cargo do INSS, ou então a dispor em caráter final e definitivo, autoexecutável, sobre diversos tópicos de previdência, sem demandar leis ou outros atos infraconstitucionais.

Os Municípios são empregadores comuns e também contribuintes patronais indiferenciados para esse efeito, e as regras são escritas para toda pessoa inscrita no sistema, de modo indiscriminado. Por esse motivo,

desinteressando ao objeto deste artigo, apenas se pinçam aqui e ali alguns artigos, para os quais ser Município faz diferença, e são poucos.

O grosso da reforma da previdência, em volume de matéria escrita, destina-se ao RGPS, ainda que o reequacionamento, para o futuro, dos regimes próprios dos servidores efetivos sejam de longe o seu assunto mais relevante, principalmente em face da gigantesca despesa que os regimes próprios atualmente impõem aos entes da federação – cuja previdência ainda não explodiu e se esfacelou por algum interessante fenômeno da física, muito além da compreensão deste pobre escriba.

IV – Como se sabe o Executivo federal não teve cacife político para impor toda a reforma da previdência de forma igualitária para Estados, DF e Municípios, como era rigorosamente necessário.

Apenas alguns dispositivos, de caráter inquestionavelmente nacional e não apenas federal como é o art. 40, foram modificados *erga omnes*; mas uma das questões centrais, que é a reformulação dos regimes próprios de previdência, mereceram disciplinamento apenas para a União, e os demais entes federados permaneceram livres para legislar a respeito.

Desse modo o que se espera – e não se imagina como poderia ser diferente – é que Estados, DF e Municípios simplesmente *copiem*, sem muita preocupação ou artificiais zelos, todo o conteúdo constitucional destinado à União em dispositivos que já deviam ter sido mandados aplicar a todos os entes como é o caso, apenas por exemplo, dos arts. 3º e 4º desta EC 103/19.

Repita-se por enésima vez: a falta de força do Executivo, que já não impôs todas as regras previdenciárias a todos os integrantes da federação por não conseguir romper barreiras eleitoreiras dos membros do Congresso, *fará multiplicar por centenas* o trabalho de uniformizar as previdências públicas locais em nosso país.

E o final resultado já se conhece por antecipação porque não poderá ser outro: adoção, cópia das, e adesão às, regras

constitucionais federais. A falta de racionalidade na aplicação da Constituição aos entes locais é degradante à inteligência jurídica dos brasileiros.

E nunca é demais reiterar que uma dita Constituição que contém *mais uma tabela* de alíquotas de contribuição previdenciária, invadindo matéria própria de leis e de regulamentos e se rebaixando até aquele patamar, será tudo no universo do direito, menos uma Constituição.

Deixando longe o patamar da dignidade constitucional e rastejando na vala própria de atos inferiores, e desse modo resolvendo incontáveis picuinhas e questiúnculas procedimentais, quase torna dispensáveis as próprias leis a que, de resto, tanto se refere no seu texto como aparentemente indispensáveis – apesar de que algumas, anunciadas em 1.988, ainda não foram produzidas em 2.020.

V – De interesse ou de alçada municipal são os §§ 9º e 10 do art. 4º desta EC 103/19, pelos quais (§ 9º) se aplicam às aposentadorias dos servidores municipais as regras anteriores à EC 103/19, enquanto não alterada a legislação local na conformidade desta EC. Não seria diferente, pois que não poderia desaparecer todo o direito até então existente apenas pela promulgação desta emenda. Se tiverem premência em adaptar-se à EC, então se apressem os Municípios para editar suas leis compatibilizadoras.

O § 10 do art. 4º estende aos servidores em função insalubre, e aos deficientes, as regras do § 9º, algo que também dificilmente deixaria de ser contemplado, pena de desigualação injustificável de tratamento contra servidores em condição laboral desfavorecida.

Adiante, o art. 9º da EC prevê que enquanto não entre em vigor a lei complementar federal prevista no novo § 22 do art. 40 da Carta

a) aplica-se a legislação pertinente à espécie e vigente, em especial a Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1.998. Não poderia ser diferente, e mesmo sem esta acaciana previsão continuaria a ser aplicada aquela lei como já se a aplica desde 1.998, e

b) aplicam-se os §§ 1º a 10 deste artigo, que são vistos na seqüência.

O § 1º, de boa inspiração porém absolutamente divorciado da realidade, manda que os regimes próprios comprovem – não se a sabe a quem, nem quando – serem atuarialmente equilibrados segundo garantia de equivalência, sempre atualizada, entre receitas e benefícios pagos, além de que os bens devem garantir obrigações assumidas.

O propósito é perfeito, e a regra é usual para regimes de previdência, porém o que se questiona é a factibilidade do mandamento, tão simples de escrever e de compreender. O assunto entretanto é tremendamente complexo, e os entes oficiais de fiscalização *não têm a mais remota condição* de avaliar todos os regimes próprios com esta acuidade, se é mesmo que se abalçarão a tentar fazê-lo.

Toda cercada de subjetividade aquela avaliação – contrariamente ao que podem pretender atuários e contabilistas -, o trabalho é tão árduo e de resultado incerto que se duvida que este parágrafo altere alguma coisa no direito e na prática previdenciária, atuarial e fiscalizatória em nosso país.

O papel em branco aceita qualquer ponderação mas a realidade está muito distante do que se escreve, e possivelmente, e infelizmente, temos aqui outra encenação para os súditos de sua majestade, a rainha, lobrigarem. o Brasil é um teatro que não tem fim.

O § 2º limita os benefícios dos regimes próprios a aposentadorias e pensões por morte. Excelente. Augura-se que assim se dê um passo rumo à viabilidade financeira e atuarial dos regimes, pois que até o só conjunto desses dois benefícios pesa terrivelmente para qualquer sistema. Quanto menos se desviar a atenção dos fins do regime, e quanto menos se desconcentrar a sua administração, melhor para todos.

VI – O § 3º reforça, ou arredonda, o sentido do parágrafo anterior, esclarecendo que os benefícios por incapacidade temporária, assim como os auxílios-maternidade, serão pagos não pelo regime próprio mas

diretamente pelo erário do ente federado que mantém aquele regime. Mesmo que não escrito este dispositivo, essa teria de ser a regra, ante os dizeres do § 2º.

O § 4º proíbe que Estados, DF e Municípios fixem alíquotas de contribuição inferiores às dos servidores federais, salvo se o ente local demonstrar superávit atuarial, sendo que nessa hipótese as alíquotas não poderão ser inferiores às do regime geral, do INSS. Leia-se por oportuno o art. 11 desta EC 103/19, que disciplina a política contributiva e quantifica as alíquotas para o regime próprio.

A primeira parte do § 4º está perfeita, mas a exceção não parece tão acertada. Na louvável ofensiva de poupar recursos aos contribuintes locais dos regimes próprios a regra relaxa um pouco no necessário rigor entre contribuição e benefício, o que a médio prazo pode exigir majoração das insuficientes alíquotas, algo que será política e socialmente bastante ruim, e difícil.

Parece ainda não se ter dado conta o legislador de que é preferível endurecer agora para tentar obter um tremendo superávit na previdência – o que soa antes como piada – e depois poder *relaxar*. Muito pior é precisar correr para recompor o prejuízo e o déficit. Sem aqui se falar em malandragem, sempre cabe recordar que *o malandro inteligente é honesto por velhacaria...*

O § 5º é de uma rematada presunção e de uma artificialidade absoluta dentro da já pouca inteligência do § 4º. O autor, versado em economia, quis apenas exibir seu pernóstico conhecimento da matéria ao referir *implementação de segregação da massa de segurados*, algo que talvez para ele faça sentido. Parece exposição de mestrado, e não merece um segundo de atenção.

O § 6º estabelece o prazo máximo de dois anos, da edição desta EC 103/19, para a instituição do regime de previdência complementar (§§ 14 a 16 do art. 40 constitucional), assim como para a adequação do ente gestor do regime próprio ao § 20 do mesmo art. 40, que proíbe existir mais de um regime próprio em cada ente federado.

Esqueceu-se a emenda de informar o que ocorre com a perda daquele prazo bienal: a União por acaso deixará de reconhecer a legitimidade da previdência complementar extemporânea ? Será isso, como se imagina ? Poderia ter sido informado, porque o impasse persiste.

Por outro lado, quanto à parte final do referido § 20 do art. 40, queda-se atônito o leitor a indagar: será que algum Município tem mais de um regime previdenciário próprio ? Se manter um só já é tido como de hercúlea dificuldade por um sem-número de Municípios, então que dizer de dois ou mais ?...

O § 7º informa que os recursos do regime próprio poderão destinar-se a empréstimos consignados aos seus segurados, na forma de regulamento do Conselho Monetário Nacional.

Parece estranho, quando se conhece o teor do § 2º que restringe aquela utilização a aposentadorias e pensões; mas é compreensível quando se sabe que empréstimos não são benefícios previdenciários, mas negócios pura e simplesmente. E, sendo consignados, então nenhum risco corre o regime prestador, que deduz as prestações dos benefícios.

VII - O § 8º fixa que através de lei poderão ser instituídas contribuições extraordinárias pelo prazo máximo de 20 (vinte) anos, em caso de déficit atuarial dos regimes próprios.

Esta espantosa previsão não informa contra quem as contribuições são instituídas, o que obriga a entender que podem sê-lo contra segurados e contra o próprio regime, sob forma de contribuição *patronal*, se assim se pode denominar uma contribuição previdenciária.

A temporariedade máxima da contribuição, que deveria constituir alívio ou paliativo ao contribuinte, em vez disso aterroriza quando é fixada em 20 anos, muita vez mais que a metade do inteiro período contributivo do segurado... e a lei que a vise aprovar ensejará uma batalha campal.

Observa-se que neste ponto o constituinte se dá conta da insuperável temeridade atuarial que envolve um regime de previdência, o que contrasta com a alegre despreocupação do § 4º, *in fine*.

O § 9º, último da lista deste art. 9º, prescreve que o parcelamento ou a moratória dos débitos dos entes federativos – Municípios para o que nos interessa – para com seus regimes próprios fica limitado ao prazo referido no § 11 do art. 195 da Carta. Esse prazo é de 60 (sessenta) meses, decorrido o qual o Município precisa encontrar um modo de saldá-lo em favor de seus credores regimes previdenciários.

Tais débitos ou moratórias decorrem da incontável, inconstitucional, ilegal e imoral mania que têm os governos de *meterem a mão grande* na burra dos seus regimes próprios de previdência, para pagar fornecedores de mortadela, sabão em pó, álcool em gel, asfalto ou outras despesas correntes, ou mesmo despesas de capital.

O gestor – com exceções – muita vez não costuma dizer *não* ao Prefeito ou então perde o cargo, e com isso a miséria administrativa se instala e se alastra anos a fio, de Prefeito para Prefeito, nada obstante a fiscalização dos Tribunais de Contas e as demais fiscalizações que se multiplicam à grande. Augura-se que esta medida constitucional ponha fim de vez ao drama.

VIII – O reformista constituinte andou meio perdido, atarantado em meio a uma reforma de proporções continentais como é esta EC 103/19. Repetiu literalmente o § 9º do art. 4º da EC no § 7º do art. 10.

Uma previsão absolutamente inútil pois que a regra é natural e necessária - com previsão expressa, sem previsão ou apesar da previsão - não foi apenas escrita uma vez, porém duas... então, que as divindades celestiais emprestem paz de espírito ao atormentado constituinte brasileiro, vítima, como todos nós, de insuportável *stress*.

O § 1º do art. 12 é outra perfumaria sem cheiro. Se não houvera sido escrito jamais alguém lembraria o assunto. Informa que os

regimes próprios locais disponibilizarão informações relativas à estruturação do sistema integrado de dados. Disponibilizarão a quem, o dispositivo, que parece dirigir-se ao poder público, não informa. Cada segundo gasto com este texto será um segundo perdido na vida do leitor.

Seguindo nessas esteira de perda inutilidade, o § 3º do art. 21 reinventa a roda ao prever que a legislação anterior à EC se mantém vigente quanto a servidores locais em trabalho insalubre, enquanto não adaptada a legislação local às novas regras constitucionais. Não fora a previsão, o direito seria obrigatoriamente o mesmo.

E o mesmo se diga do § 8º do art. 23, relativo a pensões a dependentes de segurados locais.

E assim se encerram as previsões aplicáveis a regimes próprios municipais com a fixação, pelo inc. II do art. 36 da Emenda, de que esta EC entra em vigor, para os Municípios, com a vigência da lei municipal que implemente as alterações ora determinadas ao art. 149 da Carta, e as revogações ensejadas pelo art. 35.

Todo o restante da Emenda, que é imenso, é vertido ao plano federal, quer do regime próprio, quer do regime geral de previdência social, nesse caso não tendo aplicabilidade específica a ente nenhum.

Os resultados práticos e palpáveis das alterações, como se disse e se sabe, consumirão algumas décadas para aparecer, sendo que antes disso é(são) aguardada(s) nova(s) reforma(s) previdenciária(s), que talvez e de algum modo acelerem os efeitos desta gigantesca, e até este ponto irreversível, mutação constitucional.