



PARECER DA COMISSÃO DE FINANÇAS, ECONOMIA, ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO

Processo n.º 005774/2021

PLC. DISPÕE SOBRE A RESPONSABILIDADE
PELA COBERTURA DE EVENTUAIS
INSUFICIÊNCIAS FINANCEIRAS DO IPASLI,
DECORRENTES DO PAGAMENTO DE
BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS.
VIABILIDADE JURÍDICA.

Projeto de autoria do Chefe do Poder Executivo Municipal objetivando alterar a lei complementar n.º 2.330/2002, que dispõe sobre o regime próprio de previdência social do município de Linhares/ES, suas autarquias, fundações, e da Câmara Municipal.

O projeto ampara-se na Lei Complementar n.º 178, de 13 de janeiro de 2021, que estabelece o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal; altera a Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, a Lei Complementar n.º 156, de 28 de dezembro de 2016, a Lei Complementar n.º 159, de 19 de maio de 2017, a Lei Complementar n.º 173, de 27 de maio de 2020, a Lei n.º 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Lei n.º 12.348, de 15 de dezembro de 2010, a Lei n.º 12.649, de 17 de maio de 2012, e a Medida Provisória n.º 2.185-35, de 24 de agosto de 2001.

Segundo a justificativa apresentada pelo autor do projeto, a alteração sugerida sob análise visa alterar a titularidade da responsabilidade dos aportes financeiros a fim de *cobrir insuficiências* no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), afinal, o município de Linhares se responsabiliza pelo aporte financeiro necessário a cobrir o déficit do RPPS de todos os aposentados e pensionistas, incluindo das autarquias e da Câmara Municipal. Alega ainda, que cada uma das entidades e a Câmara Municipal possuem orçamento próprio podendo, portanto, arcar com os aportes financeiros relativamente aos seus aposentados.



Insta frisar que o **equilíbrio financeiro e atuarial é um dos elementos que deve caracterizar os RPPS**, ao lado do seu caráter contributivo e solidário. Ou seja, enquanto a contribuição representa a fonte primária de recursos do RPPS, o aporte financeiro representa fonte secundária, já que se destina a cobrir eventual insuficiência financeira. O aporte nada mais é do que uma consequência da falta da contribuição, provocada, por exemplo, por essa não ter sido satisfatoriamente dimensionada nas avaliações atuariais anteriores do regime, por não ter sido implementada em lei quando a avaliação atuarial já indicava a necessidade de sua majoração ou por não ter sido repassada integralmente e no prazo previsto.

O presente projeto tem por finalidade dar subsídio ao cumprimento ao disposto na alínea "c" do inciso VI do § 1º do art. 19 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, na redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021, no que tange à definição das "transferências destinadas a promover o equilíbrio atuarial" dos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS.

Importante salientar que **as transferências de recursos que são destinadas a promover o equilíbrio atuarial desses regimes** e que, por conseguinte, serão dedutíveis da despesa bruta com pessoal e que repercutirão no limite fiscal dos entes federativos.

A Lei Complementar nº 178, de 2021, promoveu alterações nos arts. 18 e 19 da Lei Complementar nº 101, de 2000, doravante tratada como Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, referentes à despesa bruta com pessoal e às suas deduções, nos seguintes termos:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

~~§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.~~

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos 11 (onze) imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência, independentemente de empenho. (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

§ 3º Para a apuração da despesa total com pessoal, será observada a remuneração bruta do servidor, sem qualquer dedução ou retenção, ressalvada a redução para atendimento ao disposto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal. (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

- I - União: 50% (cinquenta por cento);
- II - Estados: 60% (sessenta por cento);
- III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

- I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;
- II - relativas a incentivos à demissão voluntária;
- III - derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição;
- IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;
- V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19;



~~VI – com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:~~

VI - com inativos e pensionistas, ainda que pagas por intermédio de unidade gestora única ou fundo previsto no art. 249 da Constituição Federal, quanto à parcela custeada por recursos provenientes: (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

- a) da arrecadação de contribuições dos segurados;
- b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;
- ~~c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.~~
- c) de transferências destinadas a promover o equilíbrio atuarial do regime de previdência, na forma definida pelo órgão do Poder Executivo federal responsável pela orientação, pela supervisão e pelo acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos. (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

§ 2º Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

§ 3º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, é vedada a dedução da parcela custeada com recursos aportados para a cobertura do déficit financeiro dos regimes de previdência. (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

A alteração promovida no caput do inciso VI do § 1º do art. 19 da LRF previu expressamente que as despesas com os pensionistas terão o mesmo tratamento das despesas realizadas com os inativos, desde que custeadas com os recursos de que tratam as alíneas "a" a "c" desse dispositivo, e independentemente se realizadas pelo ente federativo, pela unidade gestora única do regime de previdência ou por meio de fundo criado com base no art. 249 da Constituição.

A LC nº 178, de 2021, deu nova redação à alínea "c" do inciso VI do § 1º do art. 19 da LRF, prevendo que essas despesas com inativos e pensionistas podem ser deduzidas das despesas com pessoal desde que tenham sido custeadas pelas transferências que visem o equilíbrio atuarial do regime previdenciário e determinou que cabe ao órgão do Poder Executivo Federal,



responsável pela orientação, pela supervisão e pelo acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos, **definir as transferências de recursos destinadas a promover o equilíbrio atuarial desses regimes.**

Registre-se, ademais, a alteração promovida pela LC nº 178, de 2021, que inseriu o § 3º no art. 19 da LRF, vedando, de forma mais expressa que a redação anterior desse artigo, a dedução nas despesas com pessoal da parcela referente às despesas com inativos e pensionistas custeada com recursos aportados para a cobertura do deficit financeiro dos regimes de previdência, in verbis:

Art.19

...

§ 3º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, é vedada a dedução da parcela custeada com recursos aportados para a cobertura do deficit financeiro dos regimes de previdência. **(Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)**

Observa-se que a LC nº 178, de 2021, deu nova conformação à LRF, buscando dirimir dúvidas sobre o alcance da redação anterior e reconhecer, nos limites fiscais dos entes federativos, as medidas de responsabilidade previdenciária por eles adotadas que visem a promoção do equilíbrio atuarial do regime de previdência dos seus servidores.

Assim, não basta apenas tratar-se de despesas efetuadas com recursos vinculados, essas despesas têm que ser pagas com os recursos destinados à promoção do equilíbrio atuarial do regime. Com a alteração promovida na LRF pela LC nº 178, de 2021, assenta-se de forma mais clara que, se as despesas com os benefícios forem realizadas com transferências destinadas a cobrir as insuficiências financeiras do regime, essas não terão o tratamento conferido às despesas efetuadas com recursos destinados ao equilíbrio atuarial do sistema, assim, não poderão ser deduzidas dos limites de despesas com pessoal de que trata o art. 19 da LRF.

A expressão equilíbrio atuarial aplicada à previdência social de que trata o art. 40 da Constituição Federal tem sua acepção fundada na equação básica em que se estabelece o valor justo de receitas que devem ser arrecadadas e geridas mediante regime financeiro adequado para fazer



frente às despesas previdenciárias, de forma a que todos os benefícios prometidos possam ser pagos na forma e no tempo previstos. A fórmula constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS, possui conotação associada aos princípios da eficiência e economicidade, por meio dos quais se espera que seja alcançada a melhor relação custo/benefício na gestão dos recursos públicos, pois grande parte dos recursos alocados nesses regimes de previdência provém daqueles arrecadados de toda a coletividade por meio de tributos.

Os vários aspectos que envolvem a promoção do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes de previdência no serviço público estão elencados, prima facie, na Lei nº 9.717, de 1998, que, repise-se, trata das regras gerais para a organização e o funcionamento dos RPPS. O art. 1º desse diploma determina que, para assegurar o equilíbrio financeiro e atuarial, esses regimes devem assentar-se em normas de contabilidade e atuária, nos seguintes termos:

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:

I - realização de avaliação atuarial inicial e em cada balanço utilizando-se parâmetros gerais, para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios;

II - financiamento mediante recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo e dos pensionistas, para os seus respectivos regimes;

O inciso I do art. 1º da Lei nº 9.717, de 1998, determina que os RPPS deverão realizar avaliação atuarial em cada exercício para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios. Assim, a cada exercício, deve ser feita a reavaliação anual ao longo da existência do RPPS para se aferir e conhecer o montante dos compromissos previdenciários, que serão lançados na contabilidade a título de provisões matemáticas, o valor do custo total e o estabelecimento do plano de custeio anual, segundo o cálculo atuarial.



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

Assim, para o equilíbrio financeiro, deve haver a equivalência entre receitas e despesas no curto prazo, o que torna essa forma de equilíbrio bastante sensível às oscilações do fluxo de entrada e saída de recursos em cada ano, sendo que o § 1º do art. 2º da Lei nº 9.717, de 1998, prevê que, ocorrendo insuficiência de recursos financeiros para pagamento dos benefícios previdenciários, ou seja, verificando-se *deficit* financeiro em determinado período, caberá ao respectivo ente federativo efetuar a sua cobertura. Já para o equilíbrio atuarial, pressupõe-se o balanço estrutural do sistema, por meio do qual se assegura que, em valores presentes, o conjunto das contribuições que serão vertidas, associado ao patrimônio de que dispõe o regime próprio, seja igual ao montante do que será pago a título de prestações previdenciárias. Essa distinção entre equilíbrio financeiro e equilíbrio atuarial é fundamental para se estabelecer o alcance dos comandos contidos na alínea "c" do inciso VI do § 1º e no § 3º do art. 19 da LRF, com a redação dada pela LC nº 178, de 2021.

Verificando-se que o projeto em análise está em conformidade com a legislação pátria em vigor, a COMISSÃO DE FINANÇAS, ECONOMIA, ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO da Câmara Municipal de Linhares/ES, reunida com todos seus membros, após análise e apreciação, deliberaram no sentido de **PARECER FAVORÁVEL** a aprovação do presente projeto de lei apresentado.

É o parecer, salvo melhor Juízo de Vossas Excelências.

Linhares/ES, 1º de setembro de 2021.

GILSON GATTI

Presidente

MANOEL MESSIAS CALIMAN

Relator

ALYSSON FRANCISCO GOMES REIS

Membro