Secretaria de Regime Próprio e Complementar
Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público

IMPACTOS DA EXTINÇÃO DE RPPS

Guia de Análise das Responsabilidades e Consequências

1ª Edição

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL MPS

IMPACTOS DA EXTINÇÃO DE RPPS

Guia de Análise das Responsabilidades e Consequências

1ª Edição

Brasília-DF, janeiro de 2024

Ministro da Previdência Social

Carlos Roberto Lupi

Secretário do Regime Próprio e Complementar

Paulo Roberto dos Santos Pinto

Diretor do Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público

Allex Albert Rodrigues

Coordenadora-Geral de Normatização e Acompanhamento Legal

Cláudia Fernanda Iten

Edição:

Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público

Email: atendimento.rpps@previdencia.gov.br

Disponível:

https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/legislacao-dos-rpps

É permitida a reprodução parcial ou total desta obra desde que citada a fonte (distribuição gratuita).

EQUIPE TÉCNICA

Elaboração

Marina Andrade Pires Sousa

Revisão

Isabel Roxane Cardoso Aires

Madsleine Leandro Pinheiro da Silva

Projeto Gráfico e Diagramação

Madsleine Leandro Pinheiro da Silva

Impactos da Extinção de RPPS. Guia de Análise das Responsabilidades e Consequências

Ministério da Previdência Social, Secretaria de Regime Próprio e Complementar, Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público, Brasília: 1ª edição, janeiro de 2024.

1. Regime Próprio. 3. Extinção. 4. Entes Federativos 5. Servidores Públicos

I. Brasil. Secretaria do Regime Próprio e Complementar. II. Título

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

1 NORMAS CONSTITUCIONAIS E GERAIS APLICÁVEIS À EXTINÇÃO DE RPPS 6

2 PORTARIA GERAL DOS RPPS - RESPONSABILIDADES DO ENTE PELO RPPS EM EXTINÇÃO 12

2.1 Requisitos da lei de extinção e regras para utilização dos recursos previdenciários 15

2.2 Regras para utilização dos recursos previdenciários dos regimes em extinção 17

2.3 Responsabilidades no envio de informações para o acompanhamento do RPPS em extinção 20

3 CONSEQUÊNCIAS DA EXTINÇÃO DO RPPS QUANTO AOS BENEFÍCIOS 24

4 OUTRAS INFORMAÇÕES SOBRE EXTINÇÃO DE RPPS 29

5 RESUMO 33

CONSIDERAÇÕES FINAIS 40

APRESENTAÇÃO

No exercício das atribuições decorrentes do art. 9º da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, de acompanhar e orientar os entes federativos que instituíram Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) para seus servidores titulares de cargos efetivos, este Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público (DRPSP) tem recebido questionamentos de muitos municípios acerca das condições para a extinção do regime e das consequências advindas desta medida, que exige a migração dos servidores ativos para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e manutenção de responsabilidades do RPPS.

O trabalho de acompanhamento dos RPPS é desenvolvido pelo DRPSP por meio da verificação do cumprimento dos critérios exigidos pela Lei nº 9.717/1998, norma geral aplicável aos regimes de todos os entes federativos, que foi recepcionada com status de Lei Complementar pelo art. 9º da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019.

As normas gerais estão disciplinadas pela Portaria MTP nº 1.467, de 2 de junho de 2022, que estabeleceu os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos RPPS. As irregularidades observadas em cada regime, inclusive os regimes em extinção, constituem impeditivo para a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), previsto no art. 9º, IV da Lei nº 9.717/1998, com amparo no art. 167, VIII da Constituição Federal.

Porém, o trabalho de acompanhamento do DRPSP não é apenas corretivo, a posteriori, pois são exercidas também ações preventivas, de orientação e acompanhamento do regime de cada ente.

As dúvidas sobre extinção de regimes próprios aumentaram depois da edição da Emenda Constitucional nº 103/2019, que alterou significativamente as normas aplicáveis aos regimes previdenciários, vedou a criação de novos RPPS e estabeleceu regras em caso da extinção dos regimes instituídos até então.

Esclarecer o tema e orientar os entes federativos a respeito é o objetivo deste Guia. Serão abordadas as consequências da extinção do RPPS tanto no aspecto da gestão do regime pelo ente federativo, quanto a respeito dos benefícios já concedidos e da concessão de benefícios aos servidores em atividade.

Será demonstrado que o procedimento de extinção de RPPS, além de gerar diversas diferenciações quanto aos benefícios previdenciários, também acarreta muitas responsabilidades aos entes a médio e longo prazo que podem gerar uma relação de custo X benefício desfavorável, a depender dos compromissos assumidos antes do início da extinção, que serão mantidos depois.

Este Guia não se trata de uma obra fechada. As sugestões e os questionamentos que nos forem apresentados poderão ensejar a sua revisão e aperfeiçoamento nas próximas versões.

1. NORMAS CONSTITUCIONAIS E GERAIS APLICÁVEIS À EXTINÇÃO DE RPPS

Antes da edição da Emenda Constitucional nº 103/2019, o caput do art. 40 da Constituição Federal previa a criação de regime próprio como um direito assegurado aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que deveria ter caráter contributivo e solidário. Confira-se a redação:

> Constituição Federal:
>
> 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 e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (Redação da Emenda 41/2003 revogada pela Emenda 103/2019)

Considerando que as regras do art. 40 não eram autoaplicáveis, a instituição de RPPS dependia da edição de lei em cada ente federativo, que assegurasse os benefícios de aposentadoria e pensão para os servidores titulares de cargo efetivo, implementando a previsão constitucional no âmbito local. Por outro lado, como o caput do art. 40 previa regime próprio como uma garantia aos titulares de cargo efetivo, não havia previsão legal expressa sobre a possibilidade de extinção do regime depois que o direito às regras de aposentadoria fosse efetivamente assegurado por lei.

No entanto, tendo em conta que diversos entes revogaram as leis que garantiam os benefícios previdenciários aos servidores, estabelecendo indevidamente a filiação retroativa ao RGPS, o art. 10 da Lei nº 9.717/1998 previu as responsabilidades que os entes deveriam assumir se aprovassem lei de extinção dos RPPS. Esse artigo definiu que, nessa hipótese, a União, o Estado, o Distrito Federal e os Municípios devem assumir integralmente a responsabilidade pelo pagamento dos benefícios concedidos pelos RPPS durante a sua vigência, bem como daqueles benefícios cujos requisitos necessários à sua concessão foram implementados anteriormente à extinção. Esse é o texto:

> Lei nº 9.717/1998:
>
> Art. 10. No caso de extinção de regime próprio de previdência social, a União, o Estado, o Distrito Federal e os Municípios assumirão integralmente a responsabilidade pelo pagamento dos benefícios concedidos durante a sua vigência, bem como daqueles benefícios cujos requisitos necessários a sua concessão foram implementados anteriormente à extinção do regime próprio de previdência social.

Deve ser esclarecido que o art. 10 da Lei Geral dos RPPS (Lei nº 9.717/1998) não disciplinou a possibilidade e sequer incentivou a extinção desses regimes, pois, na época da edição da Lei, previsão dessa natureza seria contrária à redação então vigente do art. 40 da Constituição. Inclusive, a obrigatoriedade de observância do art. 40 da Constituição, na redação anterior à EC

nº 103, de 2019, por todos os entes federativos, foi consignada pelo Supremo Tribunal Federal-STF em diversas decisões, por exemplo, na ADI nº 4.696 e ADI nº 101, conforme trechos das ementas transcritos abaixo:

> ADI 4696-STF:
>
> EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 57, § 1º, II, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ, NA REDAÇÃO DADA PELA EC 32, DE 27/10/2011. ALTERAÇÃO DO PARÂMETRO CONSTITUCIONAL. INOCORRÊNCIA DE PREJUÍZO. MODIFICAÇÃO DA IDADE PARA O IMPLEMENTO DA APOSENTADORIA COMPULSÓRIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS. IMPOSSIBILIDADE. NORMA GERAL DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA PELOS ESTADOS-MEMBROS. EXTRAPOLAÇÃO DOS LIMITES DO EXERCÍCIO DO PODER CONSTITUINTE DECORRENTE REFORMADOR. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.
> .....
> 3. As regras da Constituição Federal que dispõem sobre aposentadoria dos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios são normas gerais de reprodução obrigatória pelas Constituições dos Estados-membros.
> ..... (grifamos)
>
> ADI nº 101-STF:
>
> EMENTA: CONSTITUCIONAL. SERVIDOR PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. APOSENTADORIA. TEMPO DE SERVIÇO: CONTAGEM. ART. 42 DO ADCT DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS.
>
> I - Inconstitucionalidade do artigo 42 do ADCT da Constituição do Estado de Minas Gerais, que estabelece que, para efeito de aposentadoria ou transferência para a inatividade, prevalecerão para o servidor público civil as normas relativas à contagem do tempo de serviço em vigor na data de sua admissão, ou durante a sua atividade no serviço público, desde que mais benéficas.
>
> **II - As normas constitucionais federais que dispõem a respeito da aposentadoria dos servidores públicos (CF, artigo 40) são de absorção obrigatória pelas Constituições estaduais.**
>
> III - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.
> .....
> VOTO: O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO – As diretrizes constitucionais que regem a disciplina jurídica da aposentadoria compõem um quadro normativo de cogência inquestionável quanto à sua necessária extensão aos Estados-membros, que não poderão desconhecê-las e muito menos contrariá-las.
>
> Constituindo, enquanto padrões jurídicos heterônomos que são, regras de extensão normativa compulsória às unidades federadas, esses preceitos da Carta da República refletem clara e insuperável limitação do poder constituinte decorrente dos Estados-membros. (grifamos)

Além de haver a garantia de manutenção do RPPS conforme as regras do art. 40, depois de implementado o direito por lei do ente federativo, sua eliminação causaria diversas distorções conforme será esclarecido neste Guia. Então, quando de sua edição, o objetivo do art. 10 da Lei Geral foi estabelecer deveres ao ente na hipótese de edição de lei iniciando a extinção do regime, impedindo a filiação retroativa ao RGPS.

A Emenda Constitucional nº 103/2019 mudou a redação do art. 40 da Constituição Federal e editou normas acerca da criação e extinção de RPPS. O caput do art. 40, na redação hoje vigente, não mais prevê a garantia de criação de regimes próprios para os servidores titulares de cargo efetivo. Para os já instituídos, podem ser editadas normas diferenciadas para concessão de benefícios, observadas as bases constitucionais estabelecidas.

Além de alterar o caput do art. 40 da CF, a EC nº 103/2019 incluiu o § 22 nesse artigo para vedar expressamente a instituição de novos RPPS e prever a edição de lei complementar federal sobre normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade na gestão dos já existentes. Um dos aspectos que foram listados nos incisos do § 22 é a previsão de requisitos para sua extinção e, consequentemente, migração para o RGPS. Confira-se a redação:

> Constituição Federal:
>
> 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.
> .....
>
> § 22. Vedada a instituição de novos regimes próprios de previdência social, lei complementar federal estabelecerá, para os que já existam, normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade em sua gestão, dispondo, entre outros aspectos, sobre:
>
> I - requisitos para sua extinção e consequente migração para o Regime Geral de Previdência Social;
>
> II - modelo de arrecadação, de aplicação e de utilização dos recursos;
>
> III - fiscalização pela União e controle externo e social;
>
> IV - definição de equilíbrio financeiro e atuarial;
>
> V - condições para instituição do fundo com finalidade previdenciária de que trata o art. 249 e para vinculação a ele dos recursos provenientes de contribuições e dos bens, direitos e ativos de qualquer natureza;
>
> VI - mecanismos de equacionamento do déficit atuarial;
>
> VII - estruturação do órgão ou entidade gestora do regime, observados os princípios relacionados com governança, controle interno e transparência;
>
> VIII - condições e hipóteses para responsabilização daqueles que desempenhem atribuições relacionadas, direta ou indiretamente, com a gestão do regime;
>
> IX - condições para adesão a consórcio público;
>
> X - parâmetros para apuração da base de cálculo e definição de alíquota de contribuições ordinárias e extraordinárias. (Incluído pela EC 103/2019)

Até que a lei prevista no § 22 do art. 10 seja editada, o art. 9º da EC nº 103/2019 recepcionou, como lei complementar, a Lei Geral dos RPPS (nº 9.717/1998) o que inclui o já citado art. 10 dessa Lei, que trata das principais obrigações do ente federativo que extinguir o regime próprio de seus servidores. Confira-se:

> EC nº 103/2019:
>
> 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.
>
> .....
>
> § 2º O rol de benefícios dos regimes próprios de previdência social fica limitado às aposentadorias e à pensão por morte.
>
> .....

A EC nº 103/2019 cuidou também de instituir provisoriamente, no art. 34 a seguir, alguns requisitos e condições para extinção de RPPS e migração para o RGPS, até que a lei disponha sobre a matéria, conferindo especial proteção aos recursos previdenciários dos regimes nesta condição. Foi determinado que:

> EC nº 103/2019:
>
> Art. 34. Na hipótese de extinção por lei de regime previdenciário e migração dos respectivos segurados para o Regime Geral de Previdência Social, serão observados, até que lei federal disponha sobre a matéria, os seguintes requisitos pelo ente federativo:
>
> I - assunção integral da responsabilidade pelo pagamento dos benefícios concedidos durante a vigência do regime extinto, bem como daqueles cujos requisitos já tenham sido implementados antes da sua extinção;
>
> II - previsão de mecanismo de ressarcimento ou de complementação de benefícios aos que tenham contribuído acima do limite máximo do Regime Geral de Previdência Social;
>
> III - vinculação das reservas existentes no momento da extinção, exclusivamente:
>
> a) ao pagamento dos benefícios concedidos e a conceder, ao ressarcimento de contribuições ou à complementação de benefícios, na forma dos incisos I e II; e
>
> b) à compensação financeira com o Regime Geral de Previdência Social.
>
> Parágrafo único. A existência de superávit atuarial não constitui óbice à extinção de regime próprio de previdência social e à consequente migração para o Regime Geral de Previdência Social.

No inciso I, observa-se que houve a reprodução, pela Emenda, da previsão do art. 10 da Lei nº 9.717/1998. Em caso de extinção, o ente assumirá integralmente a responsabilidade pelo pagamento dos benefícios concedidos durante a vigência do regime, bem como daqueles cujos requisitos já tenham sido implementados antes da sua extinção.

Dessa previsão, que era norma legal geral e agora consta como norma constitucional, resulta que, na prática, a lei do ente não extingue imediatamente o RPPS a partir de sua vigência e não elimina as responsabilidades do ente a respeito. A lei apenas inicia a extinção, que somente será concluída quando não houver mais nenhum benefício em manutenção pelo ente federativo: aposentadorias e pensões por morte. Ressalte-se que, conforme § 2º do art. 9º da EC nº 103/2019, os RPPS somente podem conceder esses dois benefícios previdenciários.

A segunda exigência do art. 34 da EC nº 103/2019 – previsão de mecanismo de ressarcimento ou de complementação de benefícios aos que tenham contribuído acima do limite máximo do RGPS – tem o objetivo de reduzir os prejuízos ao servidor que contribuiu ao RPPS acima do valor do teto dos benefícios do Regime Geral, ao qual foi filiado compulsoriamente pela extinção do RPPS depois de ter contribuído anos a esse regime com bases superiores. Essa situação atinge os servidores que ingressaram em RPPS antes da instituição do Regime de Previdência Complementar no ente federativo, número que atualmente representa a maioria deles, pois o RPC somente passou a ser obrigatório a partir de novembro de 2021.

O inciso III trata de tema fundamental a ser observado pelos entes que iniciarem a extinção do RPPS, ou seja, a vinculação das reservas do regime, existentes no momento da extinção, exclusivamente para as três finalidades determinadas expressamente: o pagamento dos benefícios concedidos e a conceder, o ressarcimento de contribuições ou complementação de benefícios, e a compensação financeira de que trata a Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999.

A destinação dos recursos do RPPS apenas para o pagamento de benefícios previdenciários constou inicialmente no inciso III do art. 1º da Lei nº 9.717/1998, mas a regra foi constitucionalizada pela Emenda nº 103/2019, imposta a todos os entes federativos, inclusive os que iniciarem a extinção do RPPS. Confira-se a redação do inciso XII do art. 167 da Constituição Federal:

> Constituição Federal:
>
> Art. 167. São vedados:
>
> .....
>
> XII - na forma estabelecida na lei complementar de que trata o § 22 do art. 40, a utilização de recursos de regime próprio de previdência social, incluídos os valores integrantes dos fundos previstos no art. 249, para a realização de despesas distintas do pagamento dos benefícios previdenciários do respectivo fundo vinculado àquele regime e das despesas necessárias à sua organização e ao seu funcionamento; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103/2019)

Tal mandamento tem força impeditiva em relação às pretensões de entes federativos de iniciar a extinção dos RPPS com a finalidade de utilizar os recursos previdenciários arrecadados para outras finalidades que não as descritas na própria Constituição Federal. Nem mesmo as necessidades financeiras comprovadas de custeio de pessoal autorizam o ente a dispor dos recursos previdenciários que, por natureza, são vinculados a despesas específicas para o qual foram arrecadados.

Cabe realçar inclusive o que determina o art. 8º, parágrafo único da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), segundo o qual, os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso. Finalidades previdenciárias específicas são aquelas relativas às obrigações do RPPS durante a sua vigência: pagamento de benefícios do RPPS, complementação de benefícios pagos pelo RGPS para os servidores efetivos e a compensação financeira devida ao RGPS relativo ao período.

A compensação financeira previdenciária deve observar as regras previstas na Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999, inclusive quanto à celebração de termo de adesão com a Secretaria do Regime Próprio e Complementar do Ministério da Previdência Social e o contrato com a empresa de tecnologia desenvolvedora do sistema de compensação.

Ressalta-se que, entre as utilizações permitidas dos recursos previdenciários arrecadados pelo RPPS, não consta o pagamento de débitos de contribuições com o RGPS, nem contribuições correntes, nem mesmo valores confessados e incluídos em acordo de parcelamento com a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB). Quer dizer, o pagamento de contribuições devidas a partir da extinção e também os débitos com contribuições de servidores ou empregados segurados do RGPS efetivos ou não, inclusive dos que forem vinculados pela lei que iniciar a extinção do RPPS, não pode ser feito com recursos do RPPS. Por previsão do art. 167, XII da Constituição Federal e do art. 34 da EC nº 103/2019, esses recursos se destinam exclusivamente às obrigações originadas do RPPS, mesmo que esse regime esteja em extinção.

A possibilidade de pagamento de débitos do RGPS com recursos do regime em extinção -– antes constante do art. 21 do Decreto nº 3.112, de 6 de julho de 1999, que regulamentou a Lei nº 9.796/1999 – tornou-se inconstitucional desde a edição da EC nº 103/2019, em razão do art. 34 dessa Emenda e do art. 167, XII da CF. Inclusive, o teor do art. 21 do Decreto não foi reproduzido pelo Decreto nº 10.188, de 20 de dezembro de 2019, que revogou integralmente o Decreto nº 3.112/1999.

2. PORTARIA GERAL DOS RPPS. RESPONSABILIDADES DO ENTE PELO RPPS EM EXTINÇÃO

A Portaria MTP nº 1.467, de 2 de junho de 2022, fez diversas previsões a respeito da extinção de RPPS, com fulcro no arts. 9º e 34 da Emenda Constitucional nº 103/2019, no art. 40, § 22 da Constituição Federal e no art. 10 da Lei nº 9.717/1998. No art. 2º, V, da Portaria MTP nº 1.467/2022, foi definido o RPPS em extinção nos seguintes termos:

> Portaria MTP nº 1.467/2022:
>
> Art. 2º Para os efeitos desta Portaria, considera-se:
>
> .....
>
> V - RPPS em extinção: o RPPS do ente federativo que deixou de assegurar em lei os benefícios de aposentadoria e pensão por morte a todos os segurados, mantendo a responsabilidade pelo pagamento dos benefícios concedidos, bem como daqueles cujos requisitos necessários à sua concessão foram implementados anteriormente à vigência da lei;
>
> .....

O Capítulo VIII da Portaria MTP nº 1.467/2022 (art. 181) trata especificamente das responsabilidades do ente federativo em caso de extinção de regime próprio, disciplinando as regras estabelecidas na Lei Geral e na EC nº 103/2019, com fundamento na competência do Ministério da Previdência Social estabelecida pelo art. 9º da Lei nº 9.717/1998.

Esse é o texto integral do art. 181, que é fundamental para o esclarecimento do tema:

> Portaria MTP nº 1.467/2022:
>
> Art. 181. O início da extinção de RPPS e a consequente migração dos segurados para o RGPS somente será feita por meio de lei do ente federativo, que deverá prever também:
>
> I - um mecanismo de ressarcimento ou de complementação de aposentadorias e pensões por morte aos que tenham contribuído acima do limite máximo do RGPS, vedada a concessão concomitante dessas prestações;
>
> II - a manutenção das alíquotas de contribuição dos segurados que tenham cumprido os requisitos para aposentadoria antes da vigência da lei de extinção e dos beneficiários em fruição de aposentadoria ou de pensão por morte, observados os limites de que trata o art. 11; e
>
> III - a migração ao RGPS de todos os servidores ocupantes de cargos efetivos que não se enquadrem nas situações de que trata o inciso II.
>
> § 1º O ente federativo que aprovar lei de extinção de RPPS, observará as seguintes exigências:
>
> I - assunção integral da responsabilidade pelo pagamento:

a) dos benefícios de aposentadoria e de pensão por morte concedidos durante a vigência do regime e daqueles cujos requisitos necessários para sua concessão tenham sido implementados antes da vigência da lei;

b) das pensões por morte decorrentes do falecimento dos segurados e aposentados que estejam nas situações de que trata a alínea "a", independentemente da data do óbito;

c) do ressarcimento de contribuições ou da complementação de benefícios de que trata o inciso I do caput; e

d) da compensação financeira com o RGPS, outro RPPS ou SPSM[1];

II - responsabilidade pelo repasse das contribuições em atraso, relativas às competências anteriores à publicação da lei de que trata o caput, inclusive as incluídas em termos de acordo de parcelamento;

III - manutenção em contas segregadas das demais sob a titularidade do ente federativo e aplicação conforme art. 87 dos seguintes recursos:

a) as reservas do RPPS existentes no momento da extinção;

b) as contribuições descontadas dos segurados e beneficiários depois da extinção, previstas conforme inciso II do caput; e

c) as contribuições em atraso de que trata o inciso II;

IV - vinculação dos recursos de que trata o inciso III exclusivamente para cumprimento das responsabilidades descritas no inciso I; e

V - emissão da CTC e da relação das bases de cálculo de contribuição ao RPPS de que trata o Capítulo IX e sua entrega a todos os segurados que migraram para o RGPS, para fins de averbação quando do requerimento do benefício junto a esse regime.

§ 2º A lei a que se refere o caput deverá ser encaminhada à SPREV, acompanhada das seguintes informações:

I - cadastrais, funcionais e remuneratórias dos segurados e beneficiários que estejam nas situações de que trata o inciso I do § 1º;

II - contábeis e financeiras sobre os recursos a que se refere o inciso III do § 1º; e

III - do órgão do Poder Executivo que será responsável pela administração dos recursos do RPPS em extinção e pelo pagamento dos benefícios.

§ 3º Aplica-se o previsto neste artigo aos entes cujo regime jurídico estatutário esteja em extinção, pela adoção do regime da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT como regime jurídico único para seus servidores até 4 de junho de 1998, em cumprimento ao caput do art. 39 na redação original da Constituição Federal de 1988, e que garantam, em lei, a concessão de aposentadoria aos segurados amparados pelo RPPS em extinção e de pensão por morte a seus dependentes.

§ 4º O ente federativo será responsável pela cobertura de insuficiências financeiras do RPPS em extinção, se os recursos de que trata o inciso III do § 1º não forem suficientes para o cumprimento das obrigações previstas no inciso I do § 1º.

[1] A compensação com os SPSM está pendente de disciplina e operacionalização.

§ 5º Considera-se extinto o RPPS do ente federativo que teve cessada a responsabilidade pela concessão e manutenção de benefícios de aposentadoria e pensão por morte, ressarcimento de contribuições ou da complementação de benefícios ou que utilizaram a totalidade do valor de que trata o inciso III do § 1º para o cumprimento das obrigações previstas no inciso I do § 1º.

§ 6º A revogação da lei que criou a unidade gestora do RPPS não representa a extinção do RPPS se houver lei vigente assegurando a concessão dos benefícios de aposentadoria e de pensão por morte.

§ 7º O servidor que tiver implementado os requisitos necessários à concessão de aposentadoria pelo RPPS antes da vigência da lei de extinção do regime, se permanecer em atividade, não se filia ao RGPS, exceto no caso de implemento do direito à aposentadoria proporcional ou com redutores nos proventos sendo-lhe assegurado nessa hipótese:

I - o direito aos benefícios previdenciários do RGPS desde que cumpridas as condições estabelecidas nesse regime depois da filiação; ou

II - a opção pelo benefício do RPPS cujo direito à concessão foi implementado antes da data da extinção, computando-se somente o tempo de contribuição até essa data.

2.1 Requisitos da lei que iniciar a extinção do RPPS

O caput do art. 181 da Portaria MTP nº 1.467/2022 registra que o início da extinção de RPPS, com a consequente migração dos segurados para o RGPS, somente será feita por meio de lei do ente federativo. Assim como a criação do RPPS exigiu a edição de lei de iniciativa do Poder Executivo (conforme art. 61, § 1º, II, "c" da CF), a extinção também deverá observar o mesmo instrumento e a mesma prerrogativa legislativa. Além disso, a lei que iniciar a extinção não pode retroagir seus efeitos com o objetivo de transferir ao RGPS os benefícios de responsabilidade do RPPS. Apenas os servidores que não cumpriram os requisitos para a aposentadoria serão migrados para o RGPS.

A lei deverá prever também o ressarcimento de contribuições aos ex-segurados ou a complementação dos benefícios de aposentadoria e pensão por morte dos servidores que contribuíram ao RPPS acima do teto do RGPS. Sobre complementação de benefícios concedidos pelo RGPS, cabe ser esclarecido que, em regra, está vedada essa espécie de concessão pelos entes federativos desde a reforma previdenciária da EC nº 103/2019, salvo em relação às complementações relacionadas à instituição do Regime de Previdência Complementar a que se referem os §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição e em relação à prevista em lei que extinga RPPS, a teor do que dispõe o § 15 do art. 37 da Constituição, acrescido pela EC nº 103, de 2019:

> EC nº 103/2019:
>
> Art. 37. .....
>
> .....
>
> § 15. É vedada a complementação de aposentadorias de servidores públicos e de pensões por morte a seus dependentes que não seja decorrente do disposto nos §§ 14 a 16 do art. 40 ou que não seja prevista em lei que extinga regime próprio de previdência social. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019).

Significa que, se o servidor não foi filiado a RPPS antes da EC nº 103/2019 (lembrando que a partir dessa Emenda, foi vedada a criação de RPPS), não pode haver a complementação de benefícios previdenciários pagos pelo RGPS. A EC nº 103/2019 vedou essa prestação porque o servidor que nunca esteve filiado a RPPS por lei do ente não chegou a ter a expectativa do direito às regras desse regime e nunca contribuiu acima do teto de benefícios do RGPS. A complementação ou ressarcimento previstos pela EC nº 103/2019 serão devidos apenas na extinção de RPPS.

Desse modo, a lei que dá início à extinção do RPPS deve expressamente prever um mecanismo de compensação: o ressarcimento de contribuições acima do teto do RGPS ou a complementação dos benefícios dos segurados que tenham contribuído acima do limite máximo do RGPS, sendo vedada a concessão concomitante dessas prestações. Em caso de ressarcimento das contribuições aos segurados migrados que contribuíram acima do teto do RGPS, é importante a adoção de processo administrativo formalmente constituído para essa finalidade.

Além disso, é fundamental que a lei que tratar da extinção do RPPS mantenha em vigor as alíquotas de contribuição incidente sobre a remuneração daqueles servidores que tenham cumprido os requisitos para aposentadoria antes da vigência da lei, que serão segurados ativos do regime em extinção, bem como as alíquotas de contribuição incidentes sobre os proventos de aposentadoria ou as pensões por morte em fruição pelos beneficiários (art. 181, I e II da Portaria MTP nº 1.467/2022).

Ressalte-se que, segundo o § 4º do art. 9º da EC nº 103/2019, as alíquotas dos segurados dos RPPS, mesmo os que estão em extinção, não podem ser inferiores às dos segurados do regime próprio da União, a não ser que não haja déficit atuarial a ser equacionado, hipótese em que a alíquota não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis ao RGPS. Confira-se a previsão:

> EC nº 103/2019:
>
> 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)

2.2 Regras para utilização dos recursos previdenciários dos regimes em extinção

O § 1º do art. 181 da Portaria MTP nº 1.467/2022 delimita as exigências a serem observadas pelos entes que iniciarem a extinção do RPPS, para possibilitar a verificação do cumprimento do disposto no art. 34 da EC nº 103/2019 e do art. 167, XII, da Constituição Federal. No inciso I do § 1º da Portaria, consta a responsabilidade integral pelo pagamento dos benefícios em manutenção e daqueles para os quais foram cumpridos os requisitos antes da lei, inclusive das pensões por morte dos servidores que ainda não se aposentaram, muito embora tenham adquirido o direito à inativação pelo RPPS; do ressarcimento de contribuições ou complementações de benefícios concedidos pelo RGPS; e da compensação financeira da Lei nº 9.796/1999.

Outra responsabilidade tratada no § 1º do art. 181, inciso II, é a obrigação do repasse das contribuições em atraso, relativas às competências anteriores à publicação da lei que iniciou a extinção do regime, inclusive as incluídas em termos de acordo de parcelamento. Então, o ente não será eximido das responsabilidades relativas ao custeio do RPPS relativas aos períodos passados, ainda que decorrentes de Administrações anteriores.

A necessidade de repassar contribuições passadas decorre da vinculação dos recursos previdenciários devidos durante a existência do regime à sua finalidade: o pagamento dos benefícios previdenciários do regime e da compensação financeira. A respeito do tema, reitera-se a previsão do parágrafo único do art. 8º da LC nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), segundo o qual os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

A propósito, não há que se falar em prescrição de recolhimento da parcela patronal, pois, mesmo depois de decorrido o quinquênio previsto no Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932, permanece a obrigação financeira (não tributária) do ente federativo de repassar os valores devidos em face do não recolhimento das contribuições previdenciárias durante a vigência do RPPS em qualquer exercício passado. A obrigação financeira remanesce depois da extinção da obrigação tributária, pois a destinação da verba é vinculada à finalidade previdenciária e não se altera no decorrer do tempo e nem mesmo com o início da extinção do regime.

Para possibilitar o cumprimento da vinculação das receitas do regime, o ente que editar lei de extinção de RPPS deverá manter reservadas, em contas segregadas das demais contas do ente federativo, os recursos previdenciários então existentes, as contribuições descontadas dos segurados e beneficiários depois da lei e as contribuições em atraso (inclusive as constantes em acordo de parcelamento). Todos esses recursos deverão ser vinculados às responsabilidades do RPPS em extinção, ou seja: o pagamento de benefícios previdenciários do RPPS, complementação ou ressarcimento de benefícios pagos pelos RGPS aos ex-segurados e o

pagamento da compensação financeira com o RGPS ou outro regime previdenciário e Sistema de Proteção Social dos Militares (SPSM)[2]. Os recursos reservados devem ser aplicados no mercado financeiro e de capitais, em conformidade com regras estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), atualmente fixadas pela Resolução BC/CMN nº 4.963/2021. É o que prevê o art. 181, § 1º, III, que faz remissão ao art. 87 da Portaria MTP nº 1.467/2022. Essas prescrições possuem fundamento no art. 6º, II e IV da Lei nº 9.717/1998:

> Lei nº 9.717/1998:
>
> Art. 6º Fica facultada à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a constituição de fundos integrados de bens, direitos e ativos, com finalidade previdenciária, desde que observados os critérios de que trata o artigo 1º e, adicionalmente, os seguintes preceitos:
> .....
> II - existência de conta do fundo distinta da conta do Tesouro da unidade federativa;
>
> .....
> IV - aplicação de recursos, conforme estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional;
> .....

Durante a extinção do RPPS, o ente federativo mantém a responsabilidade pela cobertura de insuficiências financeiras se os recursos arrecadados e reservados não forem suficientes para o cumprimento das obrigações com os benefícios de aposentadoria e pensão por morte. Essa obrigação decorre da previsão do art. 2º da Lei nº 9.717/1998 e se mostra ainda importante na hipótese de extinção, visto que o ente não mais contará com a arrecadação de contribuição dos servidores em atividade (exceto os que adquiriram o direito a aposentadoria e ainda não o exerceram):

> Lei nº 9.717/1998:
>
> Art. 2º .....
> § 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários. (Redação dada pela Lei nº 10.887,de 2004)

Não é demais reforçar que essa previsão da Lei Geral ganhou suporte constitucional no art. 34, I da EC nº 103/2019. Esse dispositivo prevê que, na hipótese de extinção por lei de RPPS, o ente assumirá integralmente a responsabilidade pelo pagamento dos benefícios concedidos durante a vigência do regime extinto, bem como daqueles cujos requisitos já tenham sido implementados antes da sua extinção.

Ademais, para possibilitar a contagem recíproca de tempo com o RGPS, conforme a garantia do § 9º do art. 201 da Constituição Federal, e para viabilizar os pagamentos da compensação financeira previdenciária com o regime credor, o ente detentor de regime em extinção deverá emitir a Certidão de Tempo de Contribuição (CTC) e a Relação das Bases de Cálculo de

[2] A compensação com os SPSM está pendente de disciplina e operacionalização.

Contribuição do servidor ao RPPS e entregá-las a todos os segurados que migraram para o RGPS, para fins de averbação quando do requerimento do benefício junto a esse regime. É o que prevê o inciso V do § 1º do art. 181 da Portaria MTP nº 1.467/2022, antes transcrito, com fulcro na Lei nº 9.796/1999, disciplinada pelo Decreto nº 10.188/2019. A compensação financeira deverá ser paga pelo ente ainda que não haja mais recursos previdenciários oriundos do regime extinto.

Registra-se ainda que, na situação de extinção, é permitida a emissão de CTC a servidor em atividade, ex-segurado do RPPS, como exceção à regra da emissão desse documento, conforme prevê o § 2º do art. 196 da Portaria MTP nº 1.467/2022:

> Portaria MTP nº 1.467/2022:
>
> Art. 196. A CTC só poderá ser emitida para ex-segurado do RPPS ou ex-militar do SPSM e relativamente a períodos em que tenha havido, por parte deles, a prestação de serviço ou a correspondente contribuição.
>
> .....
>
> § 2º Na hipótese de migração do segurado ao RGPS por força de lei do ente federativo que resulte na extinção do RPPS, poderá ser emitida a CTC relativamente ao período de filiação ao RPPS mesmo que o segurado não esteja exonerado ou demitido do cargo efetivo na data do pedido, situação na qual a CTC somente poderá ser utilizada para obtenção de aposentadoria no RGPS relativa ao cargo a que se refere a certidão.
>
> § 3º A CTC relativa ao período de filiação ao RPPS, emitida a requerimento do segurado na situação de que trata o § 2º, implica, na forma estabelecida na legislação do ente federativo emissor, a vacância do cargo público, com efeitos a partir da primeira entre as seguintes datas:
>
> I - aquela em que o segurado teve ciência da decisão concessiva de aposentadoria pelo INSS;
>
> II - do recebimento, pelo ente federativo, da comunicação sobre a concessão de aposentadoria ao segurado, enviada pelo INSS conforme previsão do inciso I do art. 131 do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 1999; ou
>
> III - aquela em que o ente federativo teve ciência da concessão de aposentadoria ao segurado por quaisquer outros meios.

Esse é mais um aspecto importante a ser levado em conta na decisão gerencial de extinguir ou não o RPPS, pois, nesta situação, o ente passará a ser sempre devedor da compensação financeira com o RGPS, visto que não concederá mais benefícios a servidores com contagem recíproca e não terá créditos a receber desse ou de qualquer outro regime previdenciário, exceto de benefícios já concedidos. Em resumo, o regime em extinção não será mais regime instituidor de novos benefícios (credor), mas apenas regime de origem (devedor).

Por oportuno, registra-se que está disponível na página dos RPPS no portal gov.br (https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/legislacao-dos-rpps/guias-orientativos), o Guia aos RPPS sobre Certidão de Tempo de Contribuição com orientações detalhadas sobre a emissão desse documento, que viabiliza a contagem recíproca aos segurados e a compensação financeira pelos regimes de previdência social.

2.3 Responsabilidades no envio de informações para o acompanhamento do RPPS em extinção

Para possibilitar o acompanhamento das obrigações estabelecidas no art. 10 da Lei nº 9.717/1998 e no art. 34 da EC nº 103/2019, o art. 181 da Portaria MTP nº 1.467/2022 estabelece outras exigências ao ente federativo que instituir lei para iniciar a extinção do regime próprio de seus servidores.

Conforme § 2º desse artigo, a lei correspondente deverá ser encaminhada a esta Secretaria, acompanhada das informações cadastrais, funcionais e remuneratórias dos segurados e beneficiários do RPPS em extinção, das informações contábeis e financeiras sobre os recursos do RPPS. Também deverá ser informado o órgão do Poder Executivo que será responsável pela administração dos recursos e pelo pagamento dos benefícios.

Para possibilitar o acompanhamento do processo de extinção por este Departamento, o ente deverá encaminhar diversas informações sobre o regime e seus recursos, que serão observadas para a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP). Conforme prevê o § 1º do art. 247 da Portaria MTP nº 1.467/2022, para a emissão do CRP dos RPPS em extinção, após a atualização do histórico do regime previdenciário no Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social (Cadprev) que será feita por meio da legislação recebida devidamente atualizada, deverão ser encaminhados, periodicamente, o Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses (DIPR) e o Demonstrativo de Aplicações e Investimentos dos Recursos (DAIR), com as informações relativas à arrecadação, gestão e aplicação dos recursos previdenciários. Outras exigências a serem atendidas pelo ente quanto ao regime em extinção são as previstas nos incisos I, II, VIII, IX, XI e XII do caput do art. 247, transcritos a seguir:

> Portaria MTP nº 1.467/2022:
>
> Art. 247. Para a emissão do CRP, o ente federativo deverá comprovar à SPREV o cumprimento dos seguintes critérios e exigências, relativos ao RPPS de seus servidores:
>
> I - observância do caráter contributivo, conforme disposto no art. 7º;
>
> II - observância dos limites de contribuição do ente, dos segurados e beneficiários, conforme disposto no art. 11;
>
> .....
>
> VIII - utilização de recursos, incluídos os valores integrantes dos fundos, com finalidade previdenciária, nos termos do art. 81;
>
> IX - aplicação dos recursos conforme previsto no art. 87;
>
> .....
>
> XI - operacionalização da compensação financeira do RPPS com o RGPS e com os demais RPPS, consistente na habilitação para o processamento, enquanto regime instituidor, do

> requerimento pelo sistema de compensação disponibilizado pela SPREV, nos termos do art. 10 do Decreto nº 10.188, de 2019;
>
> XII - atendimento de solicitação de documentos ou informações pela SPREV, no prazo e na forma estipulados nos procedimentos referidos nos incisos II e III do caput do art. 250;
>
> .....
>
> § 1º Para a emissão do CRP dos RPPS em extinção, após a atualização do histórico do regime previdenciário no Cadprev, deverão ser encaminhados o DPIR e o DAIR e ser comprovado o atendimento ao previsto nos incisos I, II, VIII, IX, XI e XII do caput, observado o disposto no art. 181.
>
> § 2º Para emissão do CRP dos RPPS extintos, de que trata o § 5º do art. 181, após a atualização do histórico do regime previdenciário no Cadprev, deverá ser comprovado o atendimento ao previsto no inciso XII do caput.
>
> § 3º Para emissão do CRP de entes que nunca possuíram RPPS, deverá ser encaminhada a legislação de que trata o inciso I do caput do art. 241.
>
> .....

Cabe destacar o critério de acompanhamento constante dos investimentos dos recursos previdenciários, pois o gestor deverá manter as aplicações conforme Resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN). Em caso de aplicações em desacordo com essas normas, haverá registro imediato de irregularidade quando do envio do Demonstrativo das Aplicações e Investimentos dos Recursos (DAIR).

Na Seção I do Capítulo IV da Portaria MTP nº 1.467/2022 (art. 26, § 4º), que trata das regras para avaliação atuarial anual do RPPS, está previsto que, em caso de extinção de RPPS, deverão ser elaboradas avaliações atuariais anuais para apuração dos valores dos compromissos e registro das provisões matemáticas previdenciárias, observados subsidiariamente os parâmetros de atuária nela estabelecidos e as normas de contabilidade aplicáveis ao setor público. Então, mesmo depois de editada a lei de extinção, o ente continua responsável pela elaboração de avaliações atuariais anuais para atingir os objetivos previstos na Portaria, conforme se observa na transcrição a seguir:

> <u>Portaria MTP nº 1.467/2022:</u>
>
> Art. 26. Deverão ser realizadas avaliações atuariais anuais com data focal em 31 de dezembro de cada exercício, coincidente com o ano civil, que se refiram ao cálculo dos custos e compromissos com o plano de benefícios do RPPS, cujas obrigações iniciar-se-ão no primeiro dia do exercício seguinte, observados os seguintes parâmetros:
>
> .....
>
> § 4º Deverão ser elaboradas avaliações atuariais anuais para apuração dos valores dos compromissos e registro das provisões matemáticas previdenciárias nas seguintes situações, observados subsidiariamente os parâmetros de atuária estabelecidos nesta Portaria e as normas de contabilidade aplicáveis ao setor público:
>
> I - em caso de extinção de RPPS;

II - para a massa de beneficiários do RPPS sob responsabilidade financeira direta do Tesouro; e

III - para os Sistemas de Proteção Social dos Militares - SPSM dos Estados e Distrito Federal.

Por oportuno, recomenda-se ao ente federativo a observância do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público - MCASP e da Instrução de Procedimentos Contábeis Relativos ao RPPS – IPC 14.

Conforme art. 181, § 5º da Portaria MTP nº 1.467/2022, para fins de acompanhamento do Ministério da Previdência Social, somente se considera extinto o RPPS quando:

I - for cessada a responsabilidade do RPPS nas obrigações de:

a) conceder e manter os benefícios de aposentadoria e pensão por morte; e

b) ressarcir as contribuições ou complementar os benefícios dos servidores que contribuíram em atividade ao RPPS acima do teto dos benefícios do RGPS; ou quando:

II - Comprovadamente for utilizada a totalidade do valor das reservas de recursos recebidos ou a receber para o cumprimento das seguintes obrigações legais do regime em extinção:

a) pagamento dos benefícios do RPPS;

b) ressarcimento de contribuições ou complementação de benefícios; e

c) compensação financeira com o RGPS, ou outro RPPS.

Quando a totalidade dos recursos for legalmente utilizada para essas finalidades, considera-se extinto o regime para fins de acompanhamento deste Departamento, ainda que existam obrigações a arcar com benefícios e compensação financeira, que deverão ser satisfeitas com os recursos do tesouro do ente federativo sob controle dos Tribunais de Contas e do Ministério Público. Persiste também a obrigatoriedade de cumprimento das normas contábeis sobre o reconhecimento do passivo relativo às obrigações com os benefícios concedidos e os impactos fiscais dessas despesas, conforme Lei de Responsabilidade Fiscal (Capítulo IV, que trata da Despesa Pública e Capítulo IX, da Transparência, Controle e Fiscalização).

O § 2º do art. 247 da Portaria MTP nº 1.467/2022 estabelece que, para emissão do CRP dos entes com RPPS extintos será observado o atendimento de solicitação de documentos ou informações pelo Ministério da Previdência Social, no prazo e na forma estipulados. Mas, ainda que o RPPS não possua mais recursos e seja dispensada a exigência de envio periódico de documentos e informações para a emissão do CRP, permanecem válidas as disposições do art. 10 da Lei nº 9.717/1998 e do art. 34 da EC nº 103/2019 relativas à obrigatoriedade de manutenção, pelo ente federativo, dos benefícios concedidos durante a vigência do regime e pagamento da compensação financeira.

Outro aspecto do assunto a ser apontado, registrado no § 6º do art. 181 da Portaria MTP nº 1.467/2022, é que a simples revogação da lei que criou a unidade gestora do RPPS não representa a extinção do RPPS se for mantida lei vigente assegurando a concessão dos benefícios de aposentadoria e de pensão por morte. E mesmo que o ente inicie a contribuição ao RGPS depois de extinta apenas a unidade gestora, serão mantidas as obrigações de custeio e benefícios do RPPS que não se extingue automaticamente junto com a entidade ou órgão.

Diante do exposto neste item, pode-se inferir que, a depender do panorama de direitos e obrigações do RPPS do ente federativo no complemento do seu custeio, a aprovação de lei iniciando a extinção do RPPS, pode não se mostrar uma iniciativa adequada em termos de finanças públicas ou mesmo de responsabilidade fiscal e previdenciária, pois serão mantidas todas as obrigações acerca de benefícios com seus servidores e débitos de contribuições em atraso que o RPPS tiver assumido. Para tanto, orienta-se a elaboração de estudo de impacto financeiro e atuarial prévio que apontará a viabilidade econômico-financeira de eventual extinção ou não, considerando os compromissos a serem pagos a curto, médio e longo prazo.

Ademais, com exceção das contribuições dos servidores que já possuem direito adquirido à aposentadoria e as dos já aposentados e pensionistas, acima do limite estabelecido na lei local, o ente não mais contará com a receita de contribuições dos servidores ativos, que passarão a ser vertidas ao RGPS, da mesma forma que a contribuição patronal. Caso o regime tenha, no início da extinção, insuficiência financeira decorrente de benefícios, o ente terá que continuar a arcar com os aportes necessários para o pagamento dos benefícios, despesa essa que será acrescida do valor correspondente às contribuições não mais arrecadadas mensalmente dos servidores ativos.

Por outro lado, se houver recursos em contas ou fundos previdenciários, seu valor não poderá ser utilizado para outras finalidades que não sejam as despesas previdenciárias do RPPS, nem mesmo para sanar eventuais débitos de contribuições com o RGPS, devendo ser mantidos em contas separadas, devidamente aplicados conforme regras do CMN.

3. CONSEQUÊNCIAS DA EXTINÇÃO DO RPPS QUANTO AOS BENEFÍCIOS

Sobre a concessão de benefícios aos servidores titulares de cargos efetivos amparados em RPPS, em que pese haver tendência de aproximação com as regras do RGPS desde a EC nº 41/2003, ainda há muitas distinções entre os regimes, especialmente nas regras de transição para aposentadoria e principalmente se o ente ainda não realizou, em sua legislação, a reforma das regras de benefícios decorrente da EC nº 103/2019.

Para os entes que ainda não aprovaram a reforma de benefícios do RPPS autorizada pela EC nº 103/2019, as regras gerais de aposentadoria aplicáveis aos servidores estão estabelecidas diretamente no art. 40 da Constituição Federal, na redação anterior à EC nº 103/2019 (com cálculo disciplinado no art. 1º da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004) ou nas regras de transição previstas nos arts. 2º, 6º e 6º-A da EC nº 41/2003 e no art. 3º da EC nº 47/2005, aplicáveis aos servidores que ingressaram em cargo efetivo até a data indicada em cada dispositivo e que cumprirem os requisitos exigidos para cada hipótese.

Nessas regras de transição (exceto no art. 2º da EC nº 41/2003), são garantidos proventos com valor correspondente à última remuneração do servidor (integralidade) com revisão posterior pela paridade com a remuneração dos servidores ativos. Além disso, muitos entes que fizeram reforma da sua legislação adotaram regras gerais diferentes das vigentes no RPGS para novos servidores e, para os atuais, estabeleceram diversas regras de transição diversas das estabelecidas para o RGPS na EC nº 103/2019.

Inclusive para os servidores que ingressaram depois da EC nº 103/2019, e antes da edição do Regime de Previdência Complementar no ente, cujos proventos são calculados pela média das remunerações de contribuição, não haveria limitação ao teto do RGPS, podendo ser percebida toda a remuneração como proventos, conforme a regra de média aplicada. Na regra de média do art. 26 da EC nº 103/2019, se adotada na legislação do ente, é possível até que o provento supere a última remuneração a depender do tempo de contribuição total do servidor.

Ocorre que, na extinção do RPPS, serão aplicadas aos servidores titulares de cargo efetivos que ingressaram antes da instituição do regime de previdência complementar no ente federativo, regras de benefícios com requisitos e valores muito diversos daqueles que perceberiam no RPPS. Registra-se que o regime de previdência complementar no ente federativo tornou-se obrigatório a partir de dois anos da promulgação da EC nº 103/2019, embora muitos entes ainda não o tenham instituído efetivamente.

Por isso, o art. 34, II da EC nº 103/2019 previu a definição de um mecanismo de ressarcimento ou complementação de benefícios por essa diferença de valores de benefícios, mas ainda não há normas gerais a respeito dos valores e condições dessas compensações, podendo haver divergências com as expectativas dos servidores.

As mudanças poderão causar demandas judiciais e onerar ainda mais a Administração, pois, mesmo com a previsão de complementação dos benefícios, o servidor não terá garantia de que será alcançado o valor de proventos a que teria direito no RPPS, além da insegurança jurídica decorrente, pois o complemento não terá respaldo em um regime previdenciário equilibrado atuarialmente, nem regras de manutenção do valor real.

Por sua vez, o ressarcimento de contribuições, a depender do tempo em que for feito e das regras aplicadas pela legislação do ente, poderá não cumprir o mesmo papel social de um benefício previdenciário de um regime único, contributivo e equilibrado que verte prestações periódicas até o falecimento do segurado e depois a seus dependentes.

Sobre a pensão por morte, vale lembrar que, nos RPPS dos entes que ainda não realizaram alteração da legislação conforme previsão da EC nº 103/2019, as regras de cálculo são as estabelecidas no art. 2º da Lei nº 10.887/2004, que leva em conta a remuneração do servidor no cargo efetivo, sem aplicação das remunerações de contribuição. O benefício pode corresponder a 100% da última remuneração do servidor no cargo efetivo, quando a remuneração for inferior ao teto de benefícios do RGPS. Caso o ente não tenha disciplinado de forma diversa em sua legislação, esse valor será dividido igualmente entre os beneficiários em cotas-partes, sendo possível a reversão para os remanescentes quando um dos beneficiários perder essa qualidade.

No âmbito do RGPS, se aplica o art. 23 da EC nº 103/2019 que, para o cálculo da pensão por morte, determina a simulação de concessão de aposentadoria por incapacidade permanente, ou seja, pela média de 100% das remunerações de contribuição do segurado aos regimes de previdência. O dispositivo ainda prevê aplicação, no cálculo, de cota familiar e cotas por dependentes, que pode resultar em valor do benefício inferior à média (mínimo de 60%, em caso de apenas um dependente). Havendo mais de um, o valor resultante será dividido em cotas-partes aos beneficiários, que, no entanto, não reverterão em favor dos demais, quando algum tiver cessada a qualidade de beneficiário.

A diferenciação no benefício de pensão por morte será representativa para os dependentes dos servidores do ente que extinguir o RPPS, renunciando à competência a ele atribuída pela EC nº 103/2019 de normatizar sobre os benefícios previdenciários de seus servidores e poderá sequer ser levada em conta no cálculo da devida compensação financeira.

Para os servidores dos entes que adequaram sua legislação com fundamento nas competências estabelecidas no art. 40 da CF, na redação da EC nº 103/2019, também haverá distorções, pois, normalmente, são estabelecidas regras de transição mais vantajosas para os que ingressaram antes da reforma.

Ocorre que, quando há a filiação ao RGPS de servidor que sempre foi segurado de RPPS, ainda que o ente tenha adotado, em sua legislação, as mesmas regras de transição para

aposentadoria definidas nesta Emenda para os servidores federais e segurados do RGPS (arts. 20, 21 e 22 da EC nº 103/2019), o servidor não poderá se aposentar por essas regras, pois elas se destinam expressamente ao segurado que se tenha filiado ao RGPS até a data de entrada em vigor da Emenda.

Por isso, somente o servidor que tenha registro de filiação ao RGPS por qualquer período de tempo anterior à data de entrada em vigor da Emenda – em razão de outra atividade ou até de cargo público filiado ao RGPS – poderá optar pelas regras de transição da EC nº 103/2019 (arts. 15, 16, 17, 18, 20 e 21 da Emenda). Os ex-segurados do regime em extinção que não se filiaram ao RGPS antes da reforma somente poderão se aposentar pela nova regra geral desse regime: o art. 19 da EC nº 103/2019, com regra de cálculo estabelecida no art. 26 da mesma Emenda:

> EC nº 103/2019:
>
> Art. 19. Até que lei disponha sobre o tempo de contribuição a que se refere o inciso I do § 7º do art. 201 da Constituição Federal, o segurado filiado ao Regime Geral de Previdência Social após a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional será aposentado aos 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, com 15 (quinze) anos de tempo de contribuição, se mulher, e 20 (vinte) anos de tempo de contribuição, se homem.
>
> § 1º Até que lei complementar disponha sobre a redução de idade mínima ou tempo de contribuição prevista nos §§ 1º e 8º do art. 201 da Constituição Federal, será concedida aposentadoria:
>
> I - aos segurados que comprovem o exercício de atividades com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação, durante, no mínimo, 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos, nos termos do disposto nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, quando cumpridos:
>
> a) 55 (cinquenta e cinco) anos de idade, quando se tratar de atividade especial de 15 (quinze) anos de contribuição;
>
> b) 58 (cinquenta e oito) anos de idade, quando se tratar de atividade especial de 20 (vinte) anos de contribuição; ou
>
> c) 60 (sessenta) anos de idade, quando se tratar de atividade especial de 25 (vinte e cinco) anos de contribuição;
>
> II - ao professor que comprove 25 (vinte e cinco) anos de contribuição exclusivamente em efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio e tenha 57 (cinquenta e sete) anos de idade, se mulher, e 60 (sessenta) anos de idade, se homem.
>
> § 2º O valor das aposentadorias de que trata este artigo será apurado na forma da lei.
>
> .....
>
> Art. 26. Até que lei discipline o cálculo dos benefícios do regime próprio de previdência social da União e do Regime Geral de Previdência Social, será utilizada a média aritmética simples dos salários de contribuição e das remunerações adotados como base para contribuições a regime próprio de previdência social e ao Regime Geral de Previdência Social, ou como base para contribuições decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da

Constituição Federal, atualizados monetariamente, correspondentes a 100% (cem por cento) do período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência.

§ 1º A média a que se refere o caput será limitada ao valor máximo do salário de contribuição do Regime Geral de Previdência Social para os segurados desse regime e para o servidor que ingressou no serviço público em cargo efetivo após a implantação do regime de previdência complementar ou que tenha exercido a opção correspondente, nos termos do disposto nos §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição Federal.

§ 2º O valor do benefício de aposentadoria corresponderá a 60% (sessenta por cento) da média aritmética definida na forma prevista no caput e no § 1º, com acréscimo de 2 (dois) pontos percentuais para cada ano de contribuição que exceder o tempo de 20 (vinte) anos de contribuição nos casos:

I - do inciso II do § 6º do art. 4º, do § 4º do art. 15, do § 3º do art. 16 e do § 2º do art. 18;

II - do § 4º do art. 10, ressalvado o disposto no inciso II do § 3º e no § 4º deste artigo;

III - de aposentadoria por incapacidade permanente aos segurados do Regime Geral de Previdência Social, ressalvado o disposto no inciso II do § 3º deste artigo; e

IV - do § 2º do art. 19 e do § 2º do art. 21, ressalvado o disposto no § 5º deste artigo.

§ 3º O valor do benefício de aposentadoria corresponderá a 100% (cem por cento) da média aritmética definida na forma prevista no caput e no § 1º:

I - no caso do inciso II do § 2º do art. 20;

II - no caso de aposentadoria por incapacidade permanente, quando decorrer de acidente de trabalho, de doença profissional e de doença do trabalho.

§ 4º O valor do benefício da aposentadoria de que trata o inciso III do § 1º do art. 10 corresponderá ao resultado do tempo de contribuição dividido por 20 (vinte) anos, limitado a um inteiro, multiplicado pelo valor apurado na forma do caput do § 2º deste artigo, ressalvado o caso de cumprimento de critérios de acesso para aposentadoria voluntária que resulte em situação mais favorável.

§ 5º O acréscimo a que se refere o caput do § 2º será aplicado para cada ano que exceder 15 (quinze) anos de tempo de contribuição para os segurados de que tratam a alínea “a” do inciso I do § 1º do art. 19 e o inciso I do art. 21 e para as mulheres filiadas ao Regime Geral de Previdência Social.

§ 6º Poderão ser excluídas da média as contribuições que resultem em redução do valor do benefício, desde que mantido o tempo mínimo de contribuição exigido, vedada a utilização do tempo excluído para qualquer finalidade, inclusive para o acréscimo a que se referem os §§ 2º e 5º, para a averbação em outro regime previdenciário ou para a obtenção dos proventos de inatividade das atividades de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal.

§ 7º Os benefícios calculados nos termos do disposto neste artigo serão reajustados nos termos estabelecidos para o Regime Geral de Previdência Social.

Registra-se que, de acordo com o § 7º do art. 181 da Portaria, os segurados do RPPS que tiverem implementado o direito à aposentadoria proporcional (art. 40, § 1º III, b da CF na redação da EC nº 20/1998) ou com redutores no valor dos proventos (art. 2º da EC nº 41/2003), também devem ser filiados ao RGPS, sendo-lhes assegurado o direito aos benefícios previdenciários desse regime desde que cumpridas às condições estabelecidas. Os servidores nesta situação poderão optar pelo benefício do RPPS cujo direito à concessão foi implementado antes da data da extinção, computando-se somente o tempo de contribuição até essa data.

Além das distorções em relação às regras de aposentadoria voluntária, outras consequências da filiação ao RGPS de servidores titulares de cargos efetivos, que já foram amparados no RPPS, devem ser apontadas por serem impactantes para o servidor.

Na vinculação ao RGPS, os servidores titulares de cargos efetivos que acumulam constitucionalmente cargos públicos, como professores e profissionais da área de saúde, não receberão mais dois benefícios, embora tivessem expectativa de atingir esse direito no RPPS, pois contribuíam em relação aos dois cargos. No RGPS, as contribuições a entes federativos distintos ou em empresas privadas, são somadas em um único salário-de-contribuição e irão gerar apenas um salário-de-benefício. Essa é uma diferenciação especialmente grave para os servidores dessas áreas, pois as remunerações recebidas pelos dois cargos acumulados e por outra atividade eventualmente desenvolvida com filiação ao RGPS são unificadas para fins de contribuição e benefícios, limitando-se ao teto do RGPS.

Os servidores que completarem as exigências para aposentadoria voluntária, e optarem por permanecer em atividade, não terão a possibilidade de receber o abono de permanência, visto que essa vantagem funcional somente pode ser paga pelo ente se houver previsão legal em sua legislação e quando o direito à aposentadoria do servidor se der no RPPS, conforme a previsão do art. 40, § 19 da CF.

Portanto, mesmo com a previsão de complemento de benefícios ou ressarcimento de contribuições, a extinção de RPPS promoverá distinções entre os segurados do RPPS que já recebem benefícios desse regime e os que forem filiados ao RGPS por lei. Essas distorções representam desigualdades em relação aos servidores titulares de cargos efetivos no mesmo ente federativo, que poderão causar demandas judiciais. Para minimizar essa consequência, recomenda-se, em prol dos princípios da transparência e da publicidade, que os servidores amparados no RPPS sejam ouvidos e adequadamente orientados durante o processo de decisão da Administração, visto que serão diretamente afetados.

4. OUTRAS INFORMAÇÕES SOBRE EXTINÇÃO DE RPPS

O ente terá responsabilidades duplicadas na prestação de informações depois da lei de extinção do RPPS: com os segurados do RGPS e dos segurados do RPPS em extinção, pois, no âmbito do RGPS, a Administração Pública Direta ou Indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, inclusive as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob o controle do poder público e as fundações por ele mantidas, equiparam-se à empresa para fins de cumprimento de obrigações previdenciárias nesse regime. É o que preveem o art. 15, inciso I, da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, o art. 14, inciso I, da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, bem como art. 2º, inciso I, da Instrução Normativa RFB nº 2.110, de 17 de outubro de 2022, que dispõe sobre normas gerais de tributação previdenciária e de arrecadação das contribuições sociais destinadas à Previdência Social e das contribuições devidas a terceiros, administradas pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB).

Outra particularidade é que a União poderá reter do Fundo de Participação dos Estados, Distrito Federal ou dos Municípios, previsto no art. 159, I, a e b da Constituição Federal, eventuais débitos de contribuições que o ente tiver com a União relativos aos ex-segurados do RPPS filiados ao RGPS, além de deduzir do repasse os valores incluídos em acordos de parcelamento relativos a esses servidores, conforme autorizam os §§ 1º e 2º no art. 160 da Constituição. Confira-se:

> Constituição Federal:
>
> Art. 159. A União entregará:
>
> I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados e do imposto previsto no art. 153, VIII, 50% (cinquenta por cento), da seguinte forma:
>
> a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;
>
> b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;
> .....
>
> Art. 160. É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.
>
> § 1º A vedação prevista neste artigo não impede a União e os Estados de condicionarem a entrega de recursos:
>
> I – ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias;
>
> .....

> § 2º Os contratos, os acordos, os ajustes, os convênios, os parcelamentos ou as renegociações de débitos de qualquer espécie, inclusive tributários, firmados pela União com os entes federativos conterão cláusulas para autorizar a dedução dos valores devidos dos montantes a serem repassados relacionados às respectivas cotas nos Fundos de Participação ou aos precatórios federais.

Informação importante sobre o ônus que o ente federativo terá em relação aos servidores filiados ao RGPS é que, nesse regime, há contribuição específica adicional para o financiamento das aposentadorias ditas especiais, de segurados cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes). A disciplina do custeio consta nos § 6º e 7º do art. 57 da Lei nº 8.213/1991, com redação dada pelo art. 2º da Lei nº 9.732, de 11 de dezembro de 1998. Segundo a norma vigente, a aposentadoria especial será financiada com os recursos provenientes da contribuição de que trata o inciso II do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, cujas alíquotas serão acrescidas de 12%, 9% ou 6%, conforme a atividade exercida pelo segurado a serviço da empresa permita a concessão de aposentadoria especial após 15, 20 ou 25 anos de contribuição, respectivamente.

A contribuição do inciso II do art. 22 da Lei nº 8.212/1991, a que se refere o art. 2º da Lei 9.732/1998, é a contribuição do Seguro de Acidente do Trabalho (SAT), de 1, 2 ou 3% sobre a folha de salários, conforme o grau de risco do estabelecimento, e destinada a custear o pagamento dos benefícios acidentários e decorrentes dos riscos do ambiente do trabalho, podendo ser ampliada ou reduzida, conforme a apuração do Fator Acidentário de Prevenção (FAP). Os empregadores são onerados com o recolhimento deste adicional à contribuição ao SAT para que, além de financiar o benefício de aposentadoria especial, invistam em prevenção, higiene, medicina e segurança do trabalho.

Ao contrário da contribuição básica do SAT, que incide sobre o total da folha de salários dos empregados, o adicional de 6% incide apenas sobre a remuneração do segurado exposto às condições especiais que dão ensejo ao benefício de aposentadoria especial, conforme prevê o § 7º do art. 57 da Lei nº 8.213/1991. Desse modo, percebe-se que a contribuição específica para o financiamento das aposentadorias especiais é um adicional à contribuição ao SAT. Mas, repita-se, ambas têm finalidades distintas. A contribuição ao SAT tem por fim custear os benefícios acidentários concedidos pelo RGPS, enquanto o adicional ao SAT destina-se a custear as aposentadorias especiais.

Ainda sobre a filiação de servidores efetivos ao RGPS, deve ser lembrado que, neste regime, não será aplicada a compulsoriedade de aposentadoria do servidor aos 75 anos, o que significa que o ente terá que aceitar servidores em atividade depois da idade máxima considerada admissível para permanência no cargo. Observe-se que § 16 do art. 201 da Constituição Federal, a seguir, prevê a aposentadoria compulsória de empregados públicos, a ser concedida pelo RGPS, pois são filiados obrigatórios desse regime, mas não dos servidores ocupantes de cargos vinculados ao RGPS por lei de extinção:

> Constituição Federal:
>
> Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial,e atenderá, na forma da lei, a:
>
> .....
>
> § 16. Os empregados dos consórcios públicos, das empresas públicas,das sociedades de economia mista e das suas subsidiárias serão aposentados compulsoriamente, observado o cumprimento do tempo mínimo de contribuição, ao atingir a idade máxima de que trata o incisoII do § 1º do art. 40, na forma estabelecida em lei.

Outra consequência relevante para a Administração Pública da extinção de RPPS se observa na acumulação de proventos com remuneração de cargo ou de dois proventos. Embora a proibição de acumular remunerações em atividade (exceto as exceções apontadas na Constituição) se aplique tanto a cargos, quanto a empregos e funções públicas, não importando se o vínculo funcional seja com a Administração direta ou indireta (inciso XVII do art. 37 da CF), quando o servidor titular de cargo efetivo se aposenta pelo RGPS, não haverá impedimento para ingresso em outro cargo, emprego ou função pública mesmo que esse seja inacumulável na atividade.

Assim é porque as regras constitucionais de vedação de acúmulo de proventos com remuneração de origem pública se referem ao regime concessor dos benefícios e não ao cargo ocupado. Quando se trata de proventos, os dispositivos se referem ao art. 40 da CF (RPPS), arts. 42 e 142 (militares), ou seja, não inclui as aposentadorias concedidas pelo RGPS. Abaixo estão transcritas as previsões a respeito que tratam da vedação de acumulação de cargos, empregos e funções; de proventos de aposentadoria com remuneração de cargo, emprego ou função pública; e de mais de um benefício:

> Constituição Federal:
>
> Art. 37. .....
>
> .....
>
> XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:
>
> a) a de dois cargos de professor;
>
> b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;
>
> c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;
>
> XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público;
>
> .....

> § 10. É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20/1998)
>
> .....
>
> Art. 40. .....
>
> .....
>
> § 6º Ressalvadas as aposentadorias decorrentes dos cargos acumuláveis na forma desta Constituição, é vedada a percepção de mais de uma aposentadoria à conta de regime próprio de previdência social, aplicando-se outras vedações, regras e condições para a acumulação de benefícios previdenciários estabelecidas no Regime Geral de Previdência Social. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103/2019)

Desses dispositivos, se observa que, quando o servidor titular de cargo efetivo, que foi filiado ao RGPS por extinção do RPPS, se aposentar, poderá reingressar em cargo efetivo de ente que mantenha RPPS. Além disso, o servidor poderá também receber outra aposentadoria desse RPPS, visto que na previsão do art. 40, § 6º, não há a proibição na acumulação da aposentadoria já percebida no RGPS e a do RPPS. Cabe comentar que, nessa hipótese, serão aplicados os redutores do art. 24 da EC nº 103/2019 ao benefício menos vantajoso.

5. RESUMO

I - A Emenda Constitucional nº 103/2019 vedou a instituição de novos RPPS (§ 22 do art. 40 da CF) e estabeleceu requisitos e consequências para o ente federativo em caso de extinção dos regimes já existentes (art. 34 da EC nº 103/2019), que estão resumidos a seguir:

a) assunção integral da responsabilidade pelo pagamento dos benefícios concedidos durante a vigência do RPPS, bem como daqueles cujos requisitos tenham sido implementados antes do início da sua extinção;

b) previsão de mecanismo de ressarcimento ou de complementação de benefícios aos servidores que tenham contribuído acima do limite máximo de benefícios do RGPS;

c) vinculação das reservas do RPPS existentes no momento da extinção, exclusivamente para:

c.1) pagamento dos benefícios concedidos e a conceder;

c.2) ressarcimento de contribuições ou à complementação de benefícios; e

c.3) compensação financeira com o Regime instituidor do benefício o ex-segurado do RPPS.

II - A previsão do inciso III do art. 1º da Lei nº 9.717/1998, de que os recursos previdenciários somente poderão ser utilizados para pagamento de benefícios dos respectivos regimes, se tornou norma constitucional desde que a EC nº 103/2019, que inseriu previsão no mesmo sentido no inciso XII do art. 167, II da Constituição Federal.

III - Desde a EC nº 103/2019, os recursos previdenciários arrecadados pelo RPPS não podem ser utilizados para o pagamento de débitos que estejam parcelados com a Secretaria da Receita Federal do Brasil, relativos às contribuições ao RGPS.

IV - O início da extinção de RPPS somente será feito por meio de lei do ente federativo que não pode retroagir seus efeitos e disporá necessariamente sobre os seguintes temas:

a) vinculação ao RGPS dos servidores que não cumpriram os requisitos para aposentadoria antes do início da vigência da lei que iniciar a extinção do RPPS;

b) previsão do ressarcimento de contribuições aos ex-segurados ou a complementação dos benefícios de aposentadoria e de pensão por morte dos servidores que contribuíram ao RPPS acima do teto do RGPS; e

c) manutenção em vigor das alíquotas de contribuição incidente sobre a remuneração daqueles servidores que tenham cumprido os requisitos para aposentadoria antes da vigência da lei, bem como sobre os proventos de aposentadoria ou as pensões por morte em fruição pelos beneficiários do RPPS.

V - O ente que iniciar a extinção do RPPS manterá ainda essas obrigações:

a) encaminhar a lei de extinção ao Ministério da Previdência Social, acompanhada das informações cadastrais, funcionais e remuneratórias dos segurados e beneficiários do RPPS em extinção, das informações contábeis e financeiras sobre os recursos do RPPS e do órgão do Poder Executivo que será responsável pela administração dos recursos e pelo pagamento dos benefícios;

b) elaborar avaliações atuariais anuais para apuração dos valores dos compromissos e registro das provisões matemáticas previdenciárias do regime em extinção, observados subsidiariamente os parâmetros de atuária nela estabelecidos e as normas de contabilidade aplicáveis ao setor público;

c) efetuar o repasse das contribuições em atraso, relativas às competências anteriores à publicação da lei que iniciou a extinção do regime, inclusive as incluídas em termos de acordo de parcelamento;

d) manter reservadas, em contas segregadas das demais contas do ente federativo, os recursos previdenciários então existentes, as contribuições descontadas dos segurados e beneficiários depois da lei e as contribuições em atraso;

e) aplicar os recursos reservados no mercado financeiro e de capitais em conformidade com regras específicas estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN);

f) cobrir as insuficiências financeiras do regime em extinção quando os recursos arrecadados e reservados não forem suficientes para o cumprimento das obrigações com os benefícios de aposentadoria e pensão por morte e complementação dos benefícios concedidos pelo RGPS;

g) emitir a Certidão de Tempo de Contribuição (CTC) e a Relação das Bases de Cálculo de Contribuição do servidor ao RPPS e entregá-las a todos os segurados que migraram para o RGPS, para fins de averbação quando do requerimento do benefício junto a esse regime e para possibilitar a contagem recíproca de tempo com o RGPS (inciso V do § 1º do art. 181 da Portaria MTP nº 1.467/2022); e

h) arcar com a compensação financeira com o RGPS, RPPS de outro ente ou SPSM[3], ainda que não haja recursos remanescentes do regime extinto, visto que o ente que extinguir o regime será sempre devedor no sistema.

VI - A lei apenas inicia a extinção do RPPS e, durante esse processo, o ente deverá cumprir diversas exigências para a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), conforme § 1º do inciso XIV do art. 247 da Portaria MTP nº 1.467/2022:

a) Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses (DIPR);

b) Demonstrativo de Aplicações e Investimentos dos Recursos (DAIR);

c) observância do caráter contributivo;

d) observância dos limites de contribuição do ente, dos segurados e beneficiários;

e) utilização de recursos, incluídos os valores integrantes dos fundos, com finalidade previdenciária;

f) aplicação dos recursos conforme normas do CMN;

g) operacionalização da compensação financeira do RPPS com o RGPS, SPSM[4] e com os demais RPPS, consistente na habilitação para o processamento, enquanto regime instituidor, do requerimento pelo sistema de compensação disponibilizado pela SPREV, nos termos do art. 10 do Decreto nº 10.188/2019;

h) atendimento de solicitação de documentos ou informações pela SPREV, no prazo e na forma estipulados nos procedimentos referidos nos incisos II e III do caput do art. 250; e

i) comprovação do início da extinção do RPPS mediante lei.

VII - A ausência do cumprimento de qualquer das exigências definidas na Portaria representará impeditivo para a emissão do CRP ao ente federativo, observando-se que, para fins de acompanhamento do Ministério da Previdência Social, somente se considera extinto o RPPS quando for cessada a responsabilidade do RPPS nas obrigações de:

a) conceder e manter os benefícios de aposentadoria e pensão por morte e ressarcir as contribuições ou complementar os benefícios dos servidores que contribuíram em atividade ao RPPS acima do teto dos benefícios do RGPS; ou quando

[3] [4] A compensação com os SPSM está pendente de disciplina e operacionalização.

b) comprovadamente for utilizada a totalidade do valor das reservas de recursos recebidos ou a receber para o pagamento dos benefícios do RPPS, ressarcimento de contribuições ou complementação de benefícios; e compensação financeira com o RGPS ou outro RPPS.

VIII - Quando a totalidade dos recursos for legalmente utilizada para essas finalidades, considera-se extinto o regime para fins de acompanhamento deste Departamento, ainda que existam obrigações previdenciárias, que deverão ser satisfeitas com os recursos do tesouro do ente federativo sob controle dos Tribunais de Contas e do Ministério Público. Persiste também a obrigatoriedade de cumprimento das normas contábeis sobre o reconhecimento do passivo relativo às obrigações com os benefícios concedidos e os impactos fiscais dessas despesas, conforme Lei de Responsabilidade Fiscal (Capítulo IV, que trata da Despesa Pública e Capítulo IX, da Transparência, Controle e Fiscalização).

IX - A simples revogação da lei que criou a unidade gestora do RPPS não representa a extinção do RPPS se for mantida lei vigente assegurando a concessão dos benefícios de aposentadoria e de pensão por morte.

X - Os segurados do RPPS que tiverem implementado o direito à aposentadoria proporcional (art. 40, § 1º III, b da CF na redação da EC nº 20/1998) ou com redutores no valor dos proventos (art. 2º da EC nº 41/2003), também devem ser filiados ao RGPS, sendo-lhes assegurado o direito ao benefício desse regime (desde que cumpridas as condições estabelecidas) ou ao benefício do RPPS cujo direito à concessão foi implementado antes da data da extinção, computando-se somente o tempo de contribuição até essa data.

XI - Mesmo com a complementação dos benefícios, a extinção poderá trazer insatisfação os servidores, especialmente aos que possuíam expectativa de se aposentar nas regras de transição e principalmente se o ente ainda não realizou, em sua legislação, a reforma do RPPS decorrente da EC nº 103/2019, pois ainda não há normas gerais a respeito dos valores e condições da complementação que não terá respaldo em um regime previdenciário equilibrado atuarialmente, nem regras de manutenção do seu valor real, gerando insegurança jurídica.

XII - O ressarcimento de contribuições, a depender das regras de sua implementação na legislação do ente, poderá não cumprir o mesmo papel social de um benefício previdenciário de um regime único, contributivo, que verte prestações periódicas devidas até o falecimento do segurado e depois a seus dependentes.

[3] [4] A compensação com os SPSM está pendente de disciplina e operacionalização.

XIII - Somente o servidor que tenha registro de filiação ao RGPS por qualquer período de tempo anterior à data de entrada em vigor da Emenda nº 103/2019 poderá optar pelas regras de transição da EC 103/2019 (arts. 15, 16, 17, 18, 20 e 21 da EC nº 103/2019). Os ex-segurados do regime em extinção que não se filiaram ao RGPS antes da reforma somente poderão se aposentar pela nova regra geral desse regime: o art. 19 da EC nº 103/2019, com regra de cálculo estabelecida no art. 26 da mesma Emenda.

XIV- Na pensão por morte também poderá haver diferenças significativas aos segurados na complementação desse benefício, pois as regras do RGPS, instituídas pelo art. 23 da EC nº 103/2019 são muito divergentes das ainda aplicadas pela maioria dos RPPS, tanto os que aplicam o art. 2º da Lei nº 10.887/2004 quanto os que legislaram a respeito com fundamento na competência contida na redação vigente do art. 40, § 7º da Constituição Federal.

XV - Considerando que no RGPS todas as contribuições por cargos distintos ou por atividades em empresas privadas são somadas em um único salário-de-contribuição e irão gerar apenas um salário-de-benefício, na vinculação ao RGPS, os servidores titulares de cargos efetivos que acumulam constitucionalmente cargos públicos, como professores e profissionais da área de saúde, não receberão mais dois benefícios, embora tivessem expectativa de atingir esse direito no RPPS, pois contribuíam em relação aos dois cargos.

XVI - Os servidores que completarem as exigências para aposentadoria voluntária e optarem por permanecer em atividade não receberão o abono de permanência, ainda que essa vantagem funcional esteja prevista na legislação do ente, visto que somente pode ser paga se a aposentadoria do servidor se der no RPPS, conforme a previsão do art. 40, § 19 da CF.

XVII - O § 16 do art. 201 da Constituição Federal prevê a aposentadoria compulsória de empregados públicos, a ser concedida pelo RGPS, pois são filiados obrigatórios desse regime, mas não dos servidores ocupantes de cargos vinculados ao RGPS por lei de extinção, o que significa que o ente terá que aceitar servidores em atividade depois da idade máxima considerada admissível para permanência no cargo.

XVIII - Quando o servidor titular de cargo efetivo se aposenta pelo RGPS, não há impedimento para que ingresse em outro cargo, emprego ou função pública mesmo que esse seja inacumulável na atividade, pois as regras constitucionais de vedação de acúmulo de proventos com remuneração de origem pública não se referem ao cargo ocupado, mas ao regime concessor dos benefícios (o art. 40 da CF, arts. 42 e 142), ou seja, não inclui as aposentadorias concedidas pelo RGPS.

XIX - Diante de todas as responsabilidades pelo regime em extinção, a depender do panorama de direitos e obrigações do RPPS do ente federativo no complemento do seu custeio, a aprovação de lei iniciando a extinção do RPPS, poderá não significar uma iniciativa adequada em termos de finanças públicas ou de responsabilidade social e previdenciária, pois serão mantidas todas as suas obrigações vigentes acerca de benefícios com seus servidores e débitos

de contribuições em atraso. Para tanto, orienta-se a elaboração de estudo de impacto financeiro e atuarial prévio que apontará a viabilidade econômico-financeira de eventual extinção ou não, considerando os compromissos a serem a serem pagos a curto, médio e longo prazo, recomendando-se que o estudo contemple também o impacto para o grupo de servidores envolvidos.

XX - Com exceção das contribuições dos servidores que já possuem direito adquirido à aposentadoria e as contribuições dos já aposentados, o ente não mais contará com a receita de contribuições dos servidores do RPPS em extinção, que passarão a ser vertidas ao RGPS da mesma forma que a patronal. Caso o regime tenha, no início da extinção, insuficiência financeira decorrente de benefícios, o ente terá que continuar a arcar com os aportes necessários para o pagamento, despesa essa que será acrescida do valor correspondente às contribuições não mais arrecadadas mensalmente dos servidores em atividade depois da lei de extinção.

XXI - Por outro lado, se houver recursos em contas ou fundos previdenciários, seu valor não poderá ser utilizado para outras finalidades que não sejam as despesas previdenciárias do RPPS, sequer para eventuais débitos de contribuições com o RGPS, devendo ser mantidos em contas separadas, devidamente aplicadas. Segundo o art. 8º, parágrafo único da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

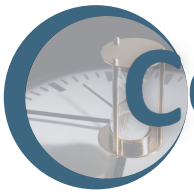
XXII - A aplicação dos recursos deve ser feita em conformidade com as regras estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), atualmente fixadas pela Resolução CMN nº 4.963/2021, pois, mesmo na extinção, os recursos previdenciários existentes devem ser mantidos segregados e utilizados para as finalidades definidas constitucionalmente. Em caso de aplicações em desacordo com essas normas, haverá registro imediato de irregularidade quando do envio do Demonstrativo das Aplicações e Investimentos dos Recursos (DAIR), ou da realização de auditoria.

XXIII - Depois de iniciada a extinção, o ente passará a ser sempre devedor da compensação financeira com o RGPS ou outro RPPS, visto que não concederá mais benefícios a servidores com contagem recíproca e não terá créditos a receber desse ou de qualquer outro regime previdenciário, exceto dos benefícios já concedidos.

XXIV - O ente federativo terá ônus adicional em relação aos segurados vinculados ao Regime Geral com a contribuição específica para o financiamento das aposentadorias especiais, disciplinada pelo art. 57 da Lei nº 8.213/1991, com alterações da Lei nº 9.732/1998. As alíquotas patronais serão acrescidas de 12%, 9% ou 6%, conforme a atividade exercida pelo segurado que permita a concessão de aposentadoria especial após 15, 20 ou 25 anos de contribuição, respectivamente. Os empregadores são onerados também com o recolhimento

do adicional de 6% à contribuição ao SAT para que, além de financiar o benefício de aposentadoria especial, invistam em prevenção, higiene, medicina e segurança do trabalho, incidentes sobre a remuneração do segurado efetivamente exposto às condições especiais que dão ensejo ao benefício de aposentadoria especial.

XXV - União poderá reter do Fundo de Participação dos Estados, Distrito Federal ou dos Municípios, previsto no art. 159, I, a e b da Constituição Federal, eventuais débitos de contribuições que o ente tiver com a União relativos aos ex-segurados do RPPS filiados ao RGPS, além de deduzir do repasse os valores incluídos em acordos de parcelamento relativos a esses servidores, conforme autorizam os §§ 1º e 2º no art. 160 da Constituição.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Algumas considerações adicionais sobre o tema merecem ser registradas.

Quanto ao CRP, este DRPSP tem observado que Municípios que iniciaram a extinção de seus RPPS demonstram mais dificuldade em cumprir as exigências previstas e de regularizar as pendências em comparação aos que possuem RPPS ativos. Os empecilhos decorrem principalmente da falta de pessoal com conhecimento atualizado das regras aplicáveis ao repasse, parcelamento e a aplicação dos recursos previdenciários.

No processo de extinção, serão perdidos os custos e os esforços até então empregados na gestão desses regimes desde a EC nº 20/1998 que vem apresentando evolução ao longo dos anos com a profissionalização da gestão dos RPPS.

O regime próprio possibilita a gestão direta dos recursos pelos entes e um atendimento mais próximo aos segurados. Na extinção de RPPS, as informações ao servidor sobre seus direitos relativos a benefícios previdenciários passarão a ser prestadas diretamente pelas Agências do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e não mais por um órgão ou entidade do ente federativo, que perderá essa atribuição. A cada Município que extingue o RPPS, as Agências da Previdência Social da região terão acréscimo imediato de centenas de segurados que irão buscar seus serviços, com impacto no atendimento aos servidores e à população em geral.

Por todo o exposto, a possibilidade e previsão legal de extinção de RPPS não significa que essa será a melhor medida gerencial a ser adotada pelos entes federativos, que, antes de editar lei nesse sentido deverá efetuar os cálculos necessários e examinar as responsabilidades que foram definidas pela Emenda nº 103/2019 e na Portaria MTP nº 1.467/2022, que serão mais relevantes a depender do tempo em que o regime foi vigente, da massa de segurados, benefícios concedidos e dos recursos arrecadados pelo RPPS.

Reitera-se, por fim, a recomendação de que sejam avaliados os impactos para o ente federativo, para as contas públicas e para os servidores amparados no RPPS e que seja permitida a participação de seus representantes durante o processo, em razão de serem envolvidos, e pela consequência social da medida.

MINISTÉRIO DA
PREVIDÊNCIA SOCIAL