



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

PROCESSO N.º 70083791160 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE RIO GRANDE

REQUERIDO: CÂMARA MUNICIPAL DE RIO GRANDE

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR NELSON ANTÔNIO
MONTEIRO PACHECO**

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Artigo 1º da Lei n.º 8.480, de 24 de janeiro de 2020, do Município de Rio Grande, que ‘altera o § 14 do artigo 22 da Lei Municipal n.º 6.500, de 28 de dezembro de 2007’, que dispõe sobre a criação da Previdência do Rio Grande - PREVIG. 1. Preliminar. Ausência de cópia integral do ato normativo impugnado. Necessidade de juntada da integralidade da lei vergastada, sob pena de extinção do feito sem julgamento do mérito. 2. Mérito. 2.1. Vício de inconstitucionalidade por aumento de despesas sem respectiva previsão orçamentária. Afronta aos artigos 10, 149, incisos I, II e III, e 154, incisos I e II, todos da Constituição Estadual. 2.2. Equilíbrio atuarial. Ausência de prévio estudo de impacto financeiro e atuarial.
PARECER PELA INTIMAÇÃO DO PROPONENTE PARA



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

***ANEXAR AOS AUTOS A INTEGRALIDADE DO ATO
NORMATIVO IMPUGNADO E, CASO SUPERADA A
PRELIMINAR, NO MÉRITO, PELA PROCEDÊNCIA DO
PEDIDO.***

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **PREFEITO MUNICIPAL DE RIO GRANDE**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio do artigo 1º da Lei n.º 8.480, de 24 de janeiro de 2020, do Município de Rio Grande, que *altera o § 14 do artigo 22 da Lei Municipal n.º 6.500, de 28 de dezembro de 2007*, por afronta aos artigos 24, inciso XII, 40, *caput*, parágrafo 22 e incisos IV, VI e X, 149, parágrafo 1º, 150, inciso IV, 195, parágrafo 5º, e 61, parágrafo 1º, inciso II, alínea “c”, da Constituição Federal, ao artigo 51, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Rio Grande, e aos artigos 15, 16, 17 e 21 da Lei Complementar Federal n.º 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.

O proponente esclareceu que o ato normativo impugnado teve origem no Projeto de Lei n.º 113, 24 de dezembro de 2019, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, que versava sobre a alteração do artigo 22 da Lei Municipal n.º 6.500/2007 -



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

visando à sua adequação à Portaria MF nº 464/2018¹ -, que estabelecia a alíquota de 17,00% para o exercício de 2020 e de 21,05% para os exercícios de 2021 a 2053 sobre a totalidade da remuneração dos servidores ativos, inativos e pensionistas. Afirmou que foi apresentada emenda parlamentar ao aludido projeto de lei, que aumentou a alíquota para o período de 2020, ao fixá-la em 21,05%, para os exercícios de 2020 até 2053. Aduziu que após a sua aprovação da emenda, restou vetado pelo Prefeito Municipal, e, na sequência, o veto derrubado pelos edis, promulgando-se a Lei Municipal n.º 8.480/2020, ora vergastada. Apontou, assim, que o ato normativo padece de vício de inconstitucionalidade formal, isso porque a emenda parlamentar implicou em aumento de despesa - majorando a alíquota previdenciária, no exercício de 2020, de 17,00% para 21,05% -, em desatendimento ao disposto no artigo 61, parágrafo 1º, inciso II, alínea “c” da Constituição Federal e artigo 51 da Lei Orgânica do Município de Rio Grande. Aludiu, ainda, que a emenda parlamentar não restou acompanhada de cálculo atuarial a ensejar o aumento da alíquota malferindo, dessa forma, os artigos 195, parágrafo 5º, 195, parágrafo 1º e 150, inciso IV, da Constituição Federal. Salientou, também, violação aos princípios da correlação, da finalidade e da vedação ao confisco. Destacou que a norma vergastada impactou as finanças do Município, diante da inexistência de recursos disponíveis para efetivar os repasses em desatenção à Lei

¹ Dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações atuariais dos regimes próprios de previdência social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e estabelece parâmetros para a definição do plano de custeio e o equacionamento do deficit atuarial.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

de Responsabilidade Fiscal. Postulou, ao final, inclusive liminarmente, a procedência da ação, com a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal n.º 8.480/2020 (fls. 04/21 e documentos das fls. 22/45).

O pedido liminar foi deferido para suspender a eficácia do artigo 1.º da Lei Municipal n.º 8.480, de 24 de janeiro de 2020, do Município de Rio Grande, por vício de iniciativa, até o julgamento da ação e, em interpretação conforme, em juízo de cognição sumária, manter a proposta original de alíquota de 17,00% para o exercício de 2020 (fls. 51/57).

O Procurador-Geral do Estado, citado, defendeu a constitucionalidade da legislação impugnada (fls. 75/76).

A Câmara de Vereadores de Rio Grande, devidamente notificada, prestou informações, sustentando a inexistência de afronta aos princípios e às normas da Constituição Estadual e Federal. Aduziu, ainda, a inocorrência de usurpação de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, bem como restou preservado o princípio constitucional da independência e harmonia entre os poderes. Ao final, postulou a improcedência da ação (fls. 79/82 e documento da fls. 83/84).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

É o breve relatório.

2. Inicialmente, calha ser dito que não se logrou localizar, salvo melhor juízo, a integralidade do ato normativo que se visa a impugnar na presente ação objetiva, nos documentos que instruem a petição inicial firmada pelo Senhor Prefeito Municipal de Rio Grande.

O artigo 3º, parágrafo único, da Lei Federal n.º 9.868/1999², prevê, expressamente, que a petição inicial da ação direta de inconstitucionalidade deve vir acompanhada de cópia da lei impugnada, *in verbis*:

Art. 3º A petição indicará:

(...)

*Parágrafo único. A **petição inicial**, acompanhada de instrumento de procuração, quando subscrita por advogado, será apresentada em duas vias, **devendo conter cópias da lei ou do ato normativo impugnado** e dos documentos necessários para comprovar a impugnação.*

No mesmo sentido, a inteligência esposada pelo Supremo Tribunal Federal:

DESPACHO: 1. A Mesa da Assembléia Legislativa do Estado de Pernambuco propõe ação direta, com pedido de liminar, em que argúi a inconstitucionalidade do inciso VI do artigo 93 da Constituição. A fls. 37, depois de esta ação me ter sido distribuída, exarei nos autos o seguinte despacho: "Do exame

² Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

dos autos, verifico que a autora não juntou cópia do dispositivo nela atacado como exige o parágrafo único do artigo 3º da Lei 9.868/99. Intime-se, pois, a autora para que, no prazo de 10 (dez) dias cumpra essa exigência, sob pena de indeferimento da inicial." A Secretaria, a fls. 39, certifica que decorreu o prazo fixado nesse despacho sem que a requerente cumprisse o que nele foi determinado. 2. Não tendo sido apresentada cópia do teor do dispositivo impugnado com a inicial, como exige o artigo 3º da Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999, nem tendo sido essa falta suprida dentro do prazo que, para isso, foi concedido à requerente, indefiro a petição inicial da presente ação direta de inconstitucionalidade.

Brasília, 16 de março de 2001.

Ministro MOREIRA ALVES

Relator

(ADI 2388 MC, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, julgado em 16/03/2001, publicado em DJ 26/03/2001 P - 00002)

Verifica-se, *in casu*, que o Projeto de n.º 113, de 24 de dezembro de 2019, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo (fls. 25/26), sofreu, de fato, emenda parlamentar (fl. 29), a qual foi posteriormente aprovada (fl. 33) e encaminhada ao Prefeito Municipal (fls. 34/35). Na sequência, houve veto ao projeto de lei pelo Senhor Paulo Renato Mattos Gomes, Prefeito Municipal, em exercício (fls. 36/37), seguindo-se, assim, nova votação na Câmara de Vereadores (fl. 38).

Ocorre, contudo, que restou anexado aos autos tão somente a reprodução do Jornal Agora, de 25, 26 e 27 de janeiro de 2020, com a singela publicação da Lei n.º 8.480, de 24 de janeiro de 2020, que *altera o § 14 do artigo 22 da Lei Municipal n.º 6.500, de 28 de dezembro de 2007*, sem a integralidade de seu teor e com a



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

menção de que *As Leis estão afixadas na íntegra no saguão do prédio da Prefeitura Municipal, na Rua General Neto n.º 34 (fl. 40).*

De tal sorte, deve ser intimado o proponente, para que, no prazo a ser fixado por Vossa Excelência, proceda a anexação aos autos a integralidade da Lei n.º 8.480, de 24 de janeiro de 2020, que *altera o § 14 do artigo 22 da Lei Municipal n.º 6.500, de 28 de dezembro de 2007*, sob pena de extinção do processo, sem resolução de mérito, exigência iterativa do Supremo Tribunal Federal para a viabilidade de apreciação do pleito.

3. O ato normativo vergastado está assim vazado³:

LEI N.º 8.480, DE 24 DE JANEIRO DE 2020

ALTERA O § 14 DO ARTIGO 22 DA LEI MUNICIPAL N.º 6.500, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2007.

O PREFEITO MUNICIPAL DO RIO GRANDE, em Exercício, usando das atribuições que lhe confere a Lei Orgânica em seu Artigo 51, Inciso III.

Faz saber que a Câmara Municipal aprovou e ele sanciona a seguinte Lei

³ Conforme consulta ao sítio legislação municipal na internet, tendo em vista que, como já referido em preliminar, não restou acostado aos autos a integralidade do ato normativo, bem como tal teor se coaduna com a emenda parlamentar ao Projeto de Lei n.º 113/20019 (fl. 29), aprovada posteriormente (fls. 33 e 35) e posteriormente vetada (fls. 36/37): <https://leismunicipais.com.br/a/rs/r/rio-grande/lei-ordinaria/2020/848/8480/lei-ordinaria-n-8480-2020-altera-o-14-do-artigo-22-da-lei-municipal-n-6500-de-28-de-dezembro-de-2007>



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Art. 1º Fica alterado o § 14 do artigo 22 da Lei Municipal nº 6.500, de 28 de dezembro de 2007, na redação dada pela Lei Municipal 8.307 de 08 de janeiro de 2019, que passa vigor com a seguinte redação:

"Art. 22. (...)

§ 14 Adicionalmente à contribuição de que trata o inciso I do artigo 21, todos os Órgãos e Poderes do Município, incluídas suas autarquias, a título de recuperação do passivo atuarial e financeiro, contribuirão com a alíquota de 21,05% nos exercícios de 2020 até 2053, incidente sobre a totalidade da remuneração de contribuição dos servidores ativos, inativos e pensionistas, nos termos dos incisos II e III do artigo 21 da Lei nº 6.500 de 28/12/2007." (NR)

Art. 2º As despesas desta lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Rio Grande, 24 de janeiro de 2020.

ALEXANDRE DUARTE LINDENMEYER

Prefeito Municipal

3. A Lei nº 6.500 de 28 de dezembro de 2007 do Município de Rio Grande instituiu o regime próprio de previdência social do Município de Rio Grande. A norma impugnada na presente ação direta de inconstitucionalidade aumentou a alíquota da contribuição social devida a título de recuperação de passivo atuarial e financeiro prevista na legislação originária. As leis em destaque disciplinam o regime previdenciário dos servidores públicos municipais de Rio Grande e foram editadas em observância ao artigo



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

149 da Constituição Federal, que confere poder aos Municípios para instituir contribuições para custeio de benefícios previdenciários de seus servidores.

A contribuição, cujas alíquota e data de incidência de alíquota foram modificadas, é aporte financeiro provido pelo ente público com a finalidade de recuperar passivo atuarial e financeiro. Não se trata, portanto, da contribuição patronal sobre salário, com natureza tributária reconhecida pela doutrina⁴ e jurisprudência, decisões contidas no RE 138284/CE (Pleno, rel. Min. Carlos Velloso, j. 01/07/1992, DJ 28/08/1992, p. 13456) e RE 556664/RS (Pleno, rel. Min. Gilmar Ferreira Mendes, j. 12/06/2008, DJ 13/11/2008), dentre muitos outros julgados. Nas contribuições sociais patronais, os entes públicos se equiparam a pessoas jurídicas de direito privado para fins de incidência de contribuição previdenciária. A natureza tributária da contribuição, tanto do servidor público como a dos entes estatais - patronal - para os respectivos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS, tem amparo nos artigos 40⁵ e 195, inciso I e parágrafo 1^o, da Constituição Federal.

⁴ Geraldo Ataliba conceitua contribuição como sendo o “tributo vinculado cuja hipótese de incidência consiste numa atuação estatal indireta e mediadamente (mediante uma circunstância intermediária) referida ao obrigado⁴”. “Hipótese de Incidência Tributária”, 6^a ed., São Paulo, Malheiros, 2002, p. 152.

⁵ 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
SUBJUR N.º 210/2020 9



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

[\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#)

§ 1º O servidor abrangido por regime próprio de previdência social será aposentado: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#)

I - por incapacidade permanente para o trabalho, no cargo em que estiver investido, quando insuscetível de readaptação, hipótese em que será obrigatória a realização de avaliações periódicas para verificação da continuidade das condições que ensejaram a concessão da aposentadoria, na forma de lei do respectivo ente federativo; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#)

II - compulsoriamente, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, aos 70 (setenta) anos de idade, ou aos 75 (setenta e cinco) anos de idade, na forma de lei complementar; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 88, de 2015\)](#) [\(Vide Lei Complementar nº 152, de 2015\)](#)

III - no âmbito da União, aos 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, e aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na idade mínima estabelecida mediante emenda às respectivas Constituições e Leis Orgânicas, observados o tempo de contribuição e os demais requisitos estabelecidos em lei complementar do respectivo ente federativo.

[\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#)

§ 2º Os proventos de aposentadoria não poderão ser inferiores ao valor mínimo a que se refere o § 2º do art. 201 ou superiores ao limite máximo estabelecido para o Regime Geral de Previdência Social, observado o disposto nos §§ 14 a 16. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#)

§ 3º As regras para cálculo de proventos de aposentadoria serão disciplinadas em lei do respectivo ente federativo. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#)

§ 4º É vedada a adoção de requisitos ou critérios diferenciados para concessão de benefícios em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto nos §§ 4º-A, 4º-B, 4º-C e 5º. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#)

§ 4º-A. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores com deficiência, previamente submetidos a avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#)

§ 4º-B. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de ocupantes do cargo de agente penitenciário, de agente socioeducativo ou de policial dos órgãos de que tratam o inciso IV do caput do art. 51, o inciso XIII do caput do art. 52 e os incisos I a IV do caput do art. 144. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#)

§ 4º-C. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#)

§ 5º Os ocupantes do cargo de professor terão idade mínima reduzida em 5 (cinco) anos em relação às idades decorrentes da aplicação do disposto no inciso III do § 1º, desde que comprovem tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio fixado em lei complementar do respectivo ente federativo. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#)

§ 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. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#)

§ 7º Observado o disposto no § 2º do art. 201, quando se tratar da única fonte de renda formal auferida pelo dependente, o benefício de pensão por morte será concedido nos termos de lei do respectivo ente federativo, a qual tratará de forma diferenciada a hipótese de morte dos servidores de que trata o § 4º-B decorrente de agressão sofrida no exercício ou em razão da função. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#)

§ 8º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, de 19.12.2003\)](#)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

§ 9º O tempo de contribuição federal, estadual, distrital ou municipal será contado para fins de aposentadoria, observado o disposto nos §§ 9º e 9º-A do art. 201, e o tempo de serviço correspondente será contado para fins de disponibilidade. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#)

§ 10 - A lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98\)](#) [\(Vide Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

§ 11 - Aplica-se o limite fixado no art. 37, XI, à soma total dos proventos de inatividade, inclusive quando decorrentes da acumulação de cargos ou empregos públicos, bem como de outras atividades sujeitas a contribuição para o regime geral de previdência social, e ao montante resultante da adição de proventos de inatividade com remuneração de cargo acumulável na forma desta Constituição, cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, e de cargo eletivo. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98\)](#)

§ 12. Além do disposto neste artigo, serão observados, em regime próprio de previdência social, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o Regime Geral de Previdência Social. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#)

§ 13. Aplica-se ao agente público ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, de outro cargo temporário, inclusive mandato eletivo, ou de emprego público, o Regime Geral de Previdência Social. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#)

§ 14. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, regime de previdência complementar para servidores públicos ocupantes de cargo efetivo, observado o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social para o valor das aposentadorias e das pensões em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto no § 16. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#)

§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 oferecerá plano de benefícios somente na modalidade contribuição definida, observará o disposto no art. 202 e será efetivado por intermédio de entidade fechada de previdência complementar ou de entidade aberta de previdência complementar. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#)

§ 16 - Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14 e 15 poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98\)](#)

§ 17. Todos os valores de remuneração considerados para o cálculo do benefício previsto no § 3º serão devidamente atualizados, na forma da lei. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003\)](#)

§ 18. Incidirá contribuição sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas pelo regime de que trata este artigo que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003\)](#)

§ 19. Observados critérios a serem estabelecidos em lei do respectivo ente federativo, o servidor titular de cargo efetivo que tenha completado as exigências para a aposentadoria voluntária e que opte por permanecer em atividade poderá fazer jus a um abono de permanência equivalente, no máximo, ao valor da sua contribuição previdenciária, até completar a idade para aposentadoria compulsória. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#)

§ 20. É vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social e de mais de um órgão ou entidade gestora desse regime em cada ente federativo, abrangidos todos os poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais, que serão responsáveis pelo seu financiamento, observados os critérios, os parâmetros e a natureza jurídica definidos na lei complementar de que trata o § 22. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#)

§ 21. A contribuição prevista no § 18 deste artigo incidirá apenas sobre as parcelas de proventos de aposentadoria e de pensão que superem o dobro do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 desta Constituição, quando o beneficiário, na forma da lei, for portador de doença incapacitante. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005\)](#) [\(Revogado pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#) [\(Vigência\)](#) [\(Vide Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#)

§ 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

A legislação atacada contém regra de natureza financeira, onde o ente público contribui em alíquota determinada para a saúde atuarial e financeira do regime próprio de previdência social do Município de Rio Grande. Para a manutenção do equilíbrio

responsabilidade em sua gestão, dispondo, entre outros aspectos, sobre: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#)

I - requisitos para sua extinção e consequente migração para o Regime Geral de Previdência Social; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#)

II - modelo de arrecadação, de aplicação e de utilização dos recursos; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#)

III - fiscalização pela União e controle externo e social; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#)

IV - definição de equilíbrio financeiro e atuarial; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#)

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; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#)

VI - mecanismos de equacionamento do déficit atuarial; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#)

VII - estruturação do órgão ou entidade gestora do regime, observados os princípios relacionados com governança, controle interno e transparência; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#)

VIII - condições e hipóteses para responsabilização daqueles que desempenhem atribuições relacionadas, direta ou indiretamente, com a gestão do regime; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#)

IX - condições para adesão a consórcio público; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#)

X - parâmetros para apuração da base de cálculo e definição de alíquota de contribuições ordinárias e extraordinárias. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#)

⁶ Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: [\(Vide Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

b) a receita ou o faturamento; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

c) o lucro; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, podendo ser adotadas alíquotas progressivas de acordo com o valor do salário de contribuição, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#)

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003\)](#)

§ 1º As receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinadas à seguridade social constarão dos respectivos orçamentos, não integrando o orçamento da União.

(...)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

financeiro atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social, a pessoa de direito público, além de contribuir regularmente na condição de empregador por equiparação, deve contribuir de forma suplementar ou fazer aportes.

Acerca da natureza financeira da contribuição previdenciária patronal suplementar ou aporte - imprescindível para o equilíbrio financeiro e atuarial na dicção do artigo 1º da Lei Federal n.º 9.717/1998⁷, excertos do Parecer em Consulta TC-0001/2019 do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, *in verbis*:

Segundo preconiza o art. 195, I, da CF/88 regulamentado na forma do art. 15, I, da Lei nº 8.212/91 (Lei que institui o Plano de Custeio do Regime Geral de Previdência Social – RGPS), o ente público é equiparado à empresa, para fins de incidência da contribuição previdenciária (patronal), ou seja, a pessoa jurídica de direito público sofrerá a incidência da norma como se pessoa jurídica de direito privado fosse, com todas suas consequências jurídicas e legais.

Coaduna esse pensar o tirocínio da Ministra Rosa Weber quando assim se pronuncia, em sede de antecipação dos efeitos da tutela, ainda que para determinar a suspensão da exigibilidade do débito formalizado na Notificação Fiscal de Lançamento de Débito – NFLD, pela União, nestes termos: “Por consequência, o ente público, que é equiparado à empresa pelo art. 15, I, da LCSS, deve arcar com as contribuições patronais (Contribuições da Empresa)”.

⁷ Art. 1º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios:

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

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

À luz do precitado artigo 195 da CF/88, a contribuição previdenciária abrange duas obrigações autônomas e diversas entre si, quais sejam, as contribuições devidas pelo empregado e empregador:

[...]

As referidas contribuições devem ser recolhidas em conta específica, segundo determina o art. 8º, caput, parte final, da Lei nº 10.887/04.

[...] Portanto, existem duas espécies de contribuições a cargo do ente público: uma incidente sobre a folha de pagamento, de natureza tributária, denominada de contribuição patronal, e outra de caráter complementar e subsidiário, de natureza financeira, ou, simplesmente, aporte, porque devido toda vez que faltar recursos para o pagamento dos benefícios concedidos pelo RPPS. Como ainda, em caso de extinção, a cobertura integral, conforme acima assinalado.

[...]

Neste particular, se afigura irretocável o parecer exarado pela procuradoria legislativa da Câmara de Vitória e a análise empreendida pela área técnica na ITC nº 17/2016, ressalvada a responsabilidade do ente público quanto à cobertura do déficit previdenciário, que constitui típico aporte, de natureza financeira.

[grifos no original e acrescidos]

Em especial à lide, deve ser observada a circunstância do adiantamento da incidência da alíquota aumentada ter sido implementado por emenda parlamentar, que aumentou significativamente a dimensão das despesas públicas para o Poder Executivo. A inovação normativa trazida pela Câmara de Vereadores de Rio Grande emendando projeto de lei de iniciativa do Prefeito Municipal, muito embora guarde pertinência temática com a matéria, desbordou dos parâmetros constitucionais ao criar despesa pública desacompanhada de requisitos imprescindíveis, quais sejam, dotação orçamentária correspondente e cálculo atuarial a ensejar o aumento da alíquota no ano de 2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Senão vejamos.

O conteúdo do Projeto de Lei n.º 1113, de 24 de dezembro de 2019, que alterava o parágrafo 14 do artigo 22 da Lei Municipal n.º 6.500, de 28 de dezembro de 2007, de iniciativa do Prefeito Municipal - que dispõe sobre a criação da previdência do Rio Grande-PREVIRG e institui o Regime Próprio de Previdência Social do Município do Rio Grande e dá outras providências⁸ - estava assim redigido (fl. 25):

Art. 1º Fica alterado o § 6 do artigo 22 da Lei Municipal nº 6.500, de 28 de dezembro de 2007, na redação dada pela Lei Municipal 8.307 de 08, de janeiro de 2019, que passa vigor com a seguinte redação:

"Art. 22. (...)

*§ 14 Adicionalmente à contribuição de que trata o inciso I do artigo 21, todos os Órgãos e Poderes do Município, incluídas suas autarquias, a título de recuperação do passivo atuarial e financeiro, contribuirão **com a alíquota de 17,00% no exercício de 2020 e 21,05% nos exercícios de 2021 até 2053**, incidente sobre a totalidade da remuneração de contribuição dos servidores ativos, inativos e pensionistas, nos termos dos incisos II e III do artigo 21 da Lei nº 6.500 de 28/12/2007."* (NR)

Art. 2º As despesas desta lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias.

⁸ <https://leismunicipais.com.br/a/rs/r/rio-grande/lei-ordinaria/2007/650/6500/lei-ordinaria-n-6500-2007-dispoe-sobre-a-criacao-da-previdencia-do-rio-grande-previrg-e-institui-o-regime-proprio-de-previdencia-social-do-municipio-do-rio-grande-e-da-outras-providencias?q=6500>



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

A emenda parlamentar aposta ao projeto do ato normativo suprarreferido, que culminou com a promulgação da Lei Municipal n.º 8.480, de 24 de janeiro, de 2020, do Município de Rio Grande, restou vazada nos seguintes moldes (fl. 29):

“ALTERA O ARTIGO 1º DO PROJETO DE LEI DO EXECUTIVO Nº 113 DE 24 DE DEZEMBRO DE 2019, QUE ALTERA O § 14 DO ARTIGO 22 DA LEI MUNICIPAL Nº 6.500, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2007.”

Art. 1º Altera o Artigo 1º do Projeto de Lei do Executivo nº 113 de 24 de dezembro de 2019, que altera o § 14 do artigo 22 da Lei Municipal nº 6.500, de 28 de dezembro de 2007, que traz a seguinte redação na redação:

"Art. 22. (...)

*§ 14 Adicionalmente à contribuição de que trata o inciso I do artigo 21, todos os Órgãos e Poderes do Município, incluídas suas autarquias, a título de recuperação do passivo atuarial e financeiro, contribuirão com a **alíquota de 21,05% nos exercícios de 2020** até 2053, incidente sobre a totalidade da remuneração de contribuição dos servidores ativos, inativos e pensionistas, nos termos dos incisos II e III do artigo 21 da Lei nº 6.500 de 28/12/2007." (NR)*

Ocorreu, de fato, um aumento de despesa com o advento da emenda parlamentar, na medida em que ao majorar a alíquota previdenciária, no exercício de 2020, de 17,00% para 21,05%, o ente público municipal terá que suportar o incremento



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

financeiro para custear aporte previdenciário para seu regime previdenciário dos servidores públicos municipais.

Nesse contexto, inequívoco que a lei impugnada, com contornos delineados por intermédio de emenda parlamentar, implicou em aumento de despesa pública sem que houvesse dotação orçamentária correspondente, afrontando o estatuído nos artigos 149, incisos I, II e III, combinados com o artigo 154, incisos I e II, todos da Constituição Estadual, *in verbis*:

Art. 149 - A receita e a despesa públicas obedecerão às seguintes leis, de iniciativa do Poder Executivo:

I - do plano plurianual;

II - de diretrizes orçamentárias;

III - dos orçamentos anuais.

Art. 154 – São vedados:

I – o início de programas ou projetos não incluídos nas leis orçamentárias anuais;

II – a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

[...].

Nessa esteira, colhe-se o seguinte aresto desse Tribunal de Justiça:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. MUNICÍPIO DE HERVAL. DETERMINAÇÃO DE ENVIO PRÉVIO PELO EXECUTIVO AO LEGISLATIVO DE CÓPIAS DE EDITAIS, CONVÊNIOS, CONTRATOS, E OUTROS DOCUMENTOS RELACIONADOS COM CONTRATAÇÕES. VÍCIO DE INICIATIVA. INTERFERÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. AUMENTO DE DESPESAS SEM PREVISÃO DE RECEITA ORÇAMENTÁRIA



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

CORRESPONDENTE. PREVISÃO DE INCIDÊNCIA DE CRIME DE RESPONSABILIDADE. LEGISLAÇÃO ACERCA DE MATÉRIA PENAL CUJA EDIÇÃO É DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. ARTIGOS 8º, 60, II, "D", 82, III E VII, E 154, I E II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E ARTIGO 22, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. Caso em que a Câmara de Vereadores do Município de Herval introduz, por meio de emenda legislativa, artigo na Lei Orgânica do Município - LOM prevendo a obrigatoriedade do envio de cópias de toda a documentação relacionada com contratações realizadas pelo Poder Executivo, sob pena de caracterização de crime de responsabilidade. 2. Vício de iniciativa caracterizado, uma vez que é de competência do Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre a estruturação da Administração Pública e as atribuições de seus órgãos, nos termos dos artigos 60, II, "d" e 82, III e VII, da Constituição Estadual, os quais reproduzem normas contidas da Constituição Federal. **Ofensa também caracterizada em relação ao artigo 154, I e II, da Constituição Estadual, porquanto a implementação do disposto na norma impugnada implica em evidente aumento de gasto por parte da Administração sem que, contudo, haja a respectiva previsão orçamentária. Violação do artigo 22, I, da Constituição Federal, tendo em vista que é de competência privativa da União Federal a edição de norma em matéria penal, bem como a definição dos crimes de responsabilidade. Extirpação do artigo 53-A da LOM de Herval. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70057895914, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Iris Helena Medeiros Nogueira, Julgado em 15/12/2014)**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. SERVIÇO DE ATENDIMENTO DOMICILIAR A PESSOAS COM NECESSIDADES ESPECIAIS, TRANSITÓRIAS OU PERMANENTES, PARA VACINAÇÃO. INICIATIVA LEGISLATIVA. VÍCIO FORMAL FLAGRADO. MATÉRIA AFETA AO PODER EXECUTIVO. INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 61, §1º, II, B, DA CRFB. CUMPRIMENTO DA LEI QUE ACARRETARÁ AUMENTO DE DESPESA. IMPOSSIBILIDADE. ARTIGOS 149, INCISOS I, II E III, E 154, INCISOS I E II, DA CARTA ESTADUAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70075829416, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marilene Bonzanini, Julgado em 12/03/2018)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Por consequência disso, a norma objurgada também positiva flagrante desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os poderes, consagrado no artigo 10 da Constituição Estadual⁹. O aumento de despesa não prevista de monte considerável como a sobre a qual se debruça o feito, representa verdadeira imissão na autonomia financeira e orçamentária do Poder Executivo municipal.

De outro giro, a emenda em liça, de igual modo, veio desacompanhada de estudo atuarial e financeiro a amparar a majoração da contribuição previdenciária.

Registre-se, de plano, que é de se reconhecer que, em vista do processo legislativo anexado aos autos, que culminou na edição da lei municipal em análise, inexistente qualquer demonstração financeira ou atuarial a sustentar a eleição da alíquota de contribuição previdenciária de 21,07%, no exercício de 2020, como definido na emenda que modificou o artigo 22 da Lei Municipal n.º 6.500, de 28 de dezembro de 2007.

O princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial encontra assento no *caput* do artigo 40¹⁰ (Regime Próprio de

⁹ Art. 10 – São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.

¹⁰ 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
SUBJUR N.º 210/2020 19



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Previdência do Servidor - RPPS) e no *caput* do artigo 201¹¹ (Regime Geral de Previdência Social - RGPS), ambos da Constituição Federal. O invocado princípio do equilíbrio financeiro e atuarial possui, portanto, matriz constitucional, bem como restou devidamente observado pelo Chefe do Poder Executivo ao enviar o Projeto de Lei n.º 113/2009 para a Câmara de Vereadores de Rio Grande (fl. 26).

Avançando no tema em debate, verifica-se que a emenda parlamentar (fl. 29) veio, efetivamente, desacompanhada do pertinente estudo financeiro atuarial, pelo processo legislativo enfeixado ao processado, a autorizar a majoração da alíquota previdenciária no exercício de 2020. Ao contrário, denota-se da declaração firmada pela Diretora Presidente da Previdência do Rio Grande, *que não foram realizados pela PREVIRG cálculos atuariais contemplando a previsão da alíquota de 21,05% para o período compreendido entre 2020 a 2053* (fl. 42).

A ausência foi substancialmente apontada pelo Relator, Desembargador Nelson Antônio Monteiro Pacheco, ao

servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)
(...)

¹¹ 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: *(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)*
(...)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

deferir o pedido liminar postulado, em decisão cujo conteúdo abaixo se transcreve:

(...)

No caso dos autos, contudo, a Câmara Municipal promulgou a lei que dispõe acerca de organização e funcionamento da Administração, ao alterar da proposta encaminhada pelo Chefe do Executivo percentual a título de recuperação do passivo atuarial e financeiro, para o exercício de 2020, sem trazer o competente cálculo atuarial.

(...)

Assim, vislumbra-se ofensa a princípio que enseja o reconhecimento de inconformidade constitucional sindicável na via abstrata, como preconiza o requerente.

4. Pelo exposto, opina o MINISTÉRIO PÚBLICO, observada a questão prefacial aduzida, pela procedência da presente ação direta de inconstitucionalidade, nos termos anteriormente alinhavados.

Porto Alegre, 30 de abril de 2020.

JACQUELINE FAGUNDES ROSENFELD,

Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pela signatária)

AAM/DFM