

Nota Técnica WAA/SM n. 02/2022

Medida Provisória n. 1.119, de 25 de maio de 2022.
Reabertura do prazo de opção para o Regime de Previdência Complementar e alterações à Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012. Análise das novas regras.

Trata-se de análise acerca da Medida Provisória n. 1.119, de 25 de maio de 2022, que *reabre o prazo de opção para o regime de previdência complementar e altera a Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012.*

Com a instituição do Regime de Previdência Complementar – RPC, constitucionalmente autorizada, passou-se a permitir que o valor dos benefícios pagos pelo Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos – RPPS seja limitado ao teto de benefícios do Regime Geral de Previdência Social – RPPS. A inclusão no RPC é compulsória para os servidores que ingressaram no serviço público após sua vigência (que, para o Poder Executivo, deu-se em 04/02/2013), e facultativa para os anteriormente ingressos, os quais devem formalizar opção para tal fim.

No caso dos últimos, como forma de compensação das contribuições pagas a maior no período anterior (posto que incidentes sobre o valor total da remuneração, ao passo que o benefício se limitará ao teto do RPPS), foi previsto o pagamento de um benefício especial, com forma de cálculo prevista em lei.

O prazo inicialmente estipulado para que os servidores que ingressaram antes da vigência do RPC optassem pela inclusão no novo regime foi de 24 meses a partir de tal vigência. Houve, posteriormente, a reabertura em duas ocasiões distintas: através da Lei n. 13.328, de 29/07/2016 (por 24 meses), e da Medida Provisória n. 853, convertida na Lei n. 13.809, de 21/02/2019 (até o dia 29/03/2019). As condições para a opção e os critérios de cálculo do benefício especial permaneceram os mesmos nos três períodos.

A situação, entretanto, é bem diferente na reabertura de prazo operada pela MP n. 1.119/2022, que alterou a forma de cálculo do benefício especial para aqueles que manifestarem a opção no novo período estabelecido.

Ademais, a MP traz, ainda, outra previsão que exige atenção e não se relaciona com o prazo de opção: a mudança de natureza jurídica das entidades de previdência complementar.

Passa-se, assim, ao esclarecimento das alterações apontadas.

1. Da reabertura do prazo de opção para ingresso no Regime de Previdência Complementar - RPC

A MP n. 1.119/2022 reabriu, até 30 de novembro de 2022, o prazo para opção pelo RPC para os servidores que ingressaram no serviço público antes da data da vigência daquele (ocorrida, para o Poder Executivo, em 04/02/2013).

Previu, contudo, alterações na forma de cálculo do benefício especial sob o fundamento de que, com a edição da EC n. 103/2019, alteraram-se as regras de aposentadoria do servidor público. Foram duas as mudanças: uma relativa à forma de apuração da média das remunerações que será considerada para o cálculo do benefício e a outra relativa ao fator de conversão utilizado no mesmo cálculo.

Quanto ao primeiro aspecto, anteriormente o benefício especial equivalia à diferença entre a média aritmética simples das maiores remunerações anteriores à data de mudança do regime, atualizadas pelo IPCA e correspondentes a 80% do período contributivo desde julho de 1994, e o limite máximo dos benefícios do RGPS, multiplicada pelo fator de conversão.

Com a MP, a forma de cálculo da média em questão se altera para os servidores que exerçam a opção a partir de 2022 – ou seja, todos os que a manifestarem no lapso reaberto pela norma –, passando a considerar não apenas as maiores remunerações correspondentes a 80% do período contributivo a partir de julho de 1994, mas todas as remunerações desde o início das contribuições.

Ou seja, além de o período contributivo considerado poder ser maior (não apenas a partir de julho de 1994), não há mais a possibilidade de selecionar apenas as maiores remunerações, sendo todas incluídas. Evidente que a medida terá, como regra, o efeito de reduzir o resultado final do cálculo e, conseqüentemente, o valor do benefício especial.

Além disso, a forma de cálculo do fator de conversão também muda para os servidores que fizerem a opção a partir de 2022.

Referido fator de conversão ($FC=Tc/Tt$) é obtido a partir da divisão do número de contribuições mensais efetuadas pelo servidor até a data da opção (Tc) pelo número de contribuições exigido para a aposentadoria com proventos integrais (Tt) e, anteriormente, correspondia a:

a) 455 para servidor homem (equivalente ao número de contribuições mensais decorrentes de 35 anos de trabalho, considerado o 13º salário em cada ano);

b) 390 para servidora mulher ou para docente do ensino básico, técnico ou tecnológico, se homem (equivalente ao número de contribuições mensais decorrentes de 30 anos de trabalho, considerado o 13º salário em cada ano); e

c) 325 para docente do ensino básico, técnico ou tecnológico, se

mulher (equivalente ao número de contribuições mensais decorrentes de 25 anos de trabalho, considerado o 13º salário em cada ano).

Havia a previsão, ainda, que o fator de conversão seria ajustado nas situações em que exigido tempo de contribuição reduzido para a aposentadoria – as chamadas hipóteses de aposentadoria especial (servidor com deficiência, exercente de atividades de risco ou de atividades sujeitas a condições especiais prejudiciais à saúde ou à integridade física).

Na nova sistemática, a despeito de permanecer a mesma previsão em relação aos servidores que optaram até 2021 (embora haja um erro redacional, pois a referência a docentes do ensino básico, técnico tecnológico consta de forma igual duas vezes, sem especificar que a distinção diz respeito a homem e mulher), foi estabelecido novo índice para os servidores que optarem a partir de 2022, equivalente a 520. Para os últimos, foi excluída também a previsão de ajuste do fator de conversão em relação às hipóteses de aposentadoria especial.

A exposição de motivos da MP esclarece a razão da alteração, que diz com a adequação do índice para equivaler ao número de meses decorrentes de 40 anos de contribuição:

15. A EC no 103, de 2019, alterou a fórmula de cálculo do benefício de aposentadoria, devendo o servidor, para fazer jus a 100% da média dos proventos, ter 40 anos de contribuição. Assim, como o Benefício Especial possui natureza estritamente compensatória, voltando-se para reparar as contribuições previdenciárias realizadas para o RPPS pelos servidores públicos que fizeram a opção de que trata o § 16 do art. 40 da Constituição, faz-se necessário que esta alteração esteja espelhada no cálculo do Benefício Especial, para manter a simetria entre os benefícios.

Observa-se que a exigência de 40 anos de contribuição para fins de percepção da integralidade dos proventos aplica-se também às aposentadorias especiais após a EC n. 103/2019, o que justifica a exclusão da previsão de ajuste do fator de conversão. Após a Reforma Previdenciária, a aposentadoria especial perdeu sua essência, posto que, embora permita ao servidor inativar-se antecipadamente, não lhe garante a integralidade de proventos nessa situação.

Portanto, o benefício especial de quem optar no prazo reaberto pela MP será substancialmente inferior àquele recebido por quem optou anteriormente, posto que há redução no valor da remuneração a ser considerada para seu cálculo e aumento no fator de conversão a ser adotado.

De outra parte, embora mantida a previsão de que o benefício especial será atualizado pelo mesmo índice aplicável aos benefícios do RGPS, acrescentou-se a regra de que será calculado de acordo com as normas vigentes no momento do exercício da opção, aparentemente com o intuito de reforçar a aplicação das novas condições a quem utilizar o prazo ora prorrogado para optar.

A MP explicita, ainda, que tal benefício não está sujeito à incidência de contribuição previdenciária (entendimento que já vinha sendo adotado no âmbito administrativo, nos termos da Solução de Consulta no 42 – Cosit, de 14/02/2019, emitida pela Receita Federal, segundo a qual *o benefício especial não pode ser considerado ou equiparado a provento de aposentadoria ou pensão, para fins de aplicação da legislação de custeio previdenciário, não se encontrando sujeito à incidência da Contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor*), mas compõe a base de cálculo do imposto de renda.

Expostas as mudanças operadas pela MP no que diz com o cálculo do benefício especial, pertinente observar que, sob a ótica da sua juridicidade, não há, pelo menos à primeira vista, ressalvas a serem feitas.

É que, embora bastante prejudicial aos servidores, a alteração das regras está em consonância com os preceitos da Emenda Constitucional n. 103/2019 – a qual, como se sabe, precarizou bastante a situação previdenciária tanto dos servidores públicos quanto dos trabalhadores da iniciativa privada. E embora a referida EC seja alvo de diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, até o momento seu conteúdo permanece hígido.

Nesse contexto, como o cálculo do benefício especial, na sistemática anterior, também era atrelado ao tempo de contribuição necessário à aposentadoria com proventos integrais, afigura-se consequência lógica sua alteração quando houve a majoração daquele através da EC em questão.

2. Da alteração da natureza jurídica das entidades fechadas de previdência complementar

Na redação anterior da Lei n. 12.618/202, havia a previsão de que a Funpresp-Exe, a Funpresp-Leg e a Funpresp-Jud seriam *estruturadas na forma de fundação, de natureza pública, com personalidade jurídica de direito privado*.

Após a MP 1.119/2022, entretanto, foi retirada a referência à natureza pública de tais entidades, passando a constar a determinação expressa de que serão fundações com personalidade jurídica de direito privado.

Na mesma esteira, dada a exclusão da natureza pública:

a) foi retirada a previsão anterior de que a remuneração e as vantagens percebidas pelos membros das diretorias executivas de tais entidades estariam sujeitas ao teto remuneratório previsto no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal (em âmbito federal, limitado ao subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal);

b) no que diz com a anterior previsão genérica de necessidade de sujeição de tais entes às normas de direito público e que se submeteriam à legislação federal sobre licitação e contratos administrativos, foi alterada para dispor que os mesmos respeitariam as normas de direito público exclusivamente no que se refere à *submissão à*

legislação federal sobre licitação e contratos administrativos aplicável às empresas públicas e sociedades de economia mista.

Por fim, no que diz com a responsabilidade da União, autarquias e fundações pelas transferências das contribuições descontadas de seus servidores às entidades de previdência, foi inserida a disposição de que abrange também as contratadas pelo servidor para cobertura de risco de invalidez e morte e as contribuições facultativas, que não contam com contrapartida do patrocinador. Em relação a ambas as modalidades, na redação anterior não havia a referência expressa de que seriam descontadas e repassadas pelos entes públicos.

Quanto às alterações, embora causem insegurança jurídica aos servidores, posto que excluem a garantia de que as entidades de previdência complementar terão natureza pública – estando, por isso, sujeitas a um regramento mais rigoroso –, não se pode afirmar que estejam em contrariedade com o ordenamento em vigor.

Isso porque a EC n. 103/2019, ao alterar o § 15 do art. 40 da Constituição Federal, retirou a exigência de que tais entidades tivessem natureza pública, dando margem para tal alteração também na seara infraconstitucional. E como referido anteriormente, até o momento, embora esteja sendo discutida sua constitucionalidade, o conteúdo da EC em questão permanece vigente.

Trata-se da progressiva transferência da previdência complementar dos servidores públicos à iniciativa privada, com a orientação voltada ao lucro e ao mercado e não, necessariamente, à natureza e essência das prestações previdenciárias como modo de proteção social, com as perdas daí decorrentes para os seus beneficiários.

Aliás, no ponto, cabe salientar que o estímulo à migração para o RPC, através da reabertura do prazo para tanto, reforça a ideia de enfraquecimento do RPPS, à medida que implica a redução do aporte de contribuições ao regime, dada a limitação da base de cálculo destas ao teto do RGPS.

A exposição de motivos da MP refere tanto essa redução da receita da União (*na ordem de R\$ 237 milhões para presente exercício e de R\$ 231 milhões e de R\$ 220 milhões, respectivamente, para os dois exercícios subsequentes*), a qual terá, a médio e longo prazos, o efeito de provocar déficit no RPPS, estruturado como regime solidário, quanto a economia que a medida trará aos cofres públicos ao reduzir o pagamento de aposentadorias e pensões por eles realizado (projetada, no longo prazo, *uma economia atuarial para a RPPS da ordem de R\$ 1.678 bilhão*).

Conclusões

Considerando o exposto, faz-se pertinente concluir que a Medida Provisória n. 1.119/2022, ao reabrir o prazo para a opção de ingresso no RPC aos servidores que foram admitidos no serviço público federal no âmbito do Poder Executivo até 04/02/2013, altera substancialmente as repercussões financeiras de tal opção em relação às realizadas em períodos anteriores.

Os novos parâmetros para o cálculo do benefício especial, que é prestação destinada a compensar as contribuições anteriormente feitas pelo servidor sobre a parcela de sua remuneração que superava o teto do RGPS, implicarão significativa redução em seu valor, a qual será ainda mais acentuada para as mulheres, docentes do ensino básico, técnico e tecnológico e servidores elegíveis à aposentadoria especial.

Por tais motivos, os servidores devem avaliar cuidadosamente as consequências da opção, fazendo a simulação de valores e consultando a assessoria jurídica de sua entidade representativa em caso de dúvidas. O prejuízo maior será para aqueles servidores que, não optando, poderão se enquadrar em regras de transição no RPPS (possibilidade para os que ingressaram no serviço público até 31/12/2003), de forma a obter aposentadoria com paridade e integralidade.

Por último, cabe registrar que a MP em questão alterou a natureza das entidades gestoras do RPC, que passam a ter natureza privada, o que aumenta a insegurança jurídica quanto à sua atuação no sentido de buscar a proteção social dos beneficiários de seus planos – e, portanto, quanto aos resultados da mesma, que repercutirão diretamente no valor dos benefícios a serem concedidos.

É o que temos a anotar, s.m.j.

Santa Maria, 2 de junho de 2022.

Luciana Rambo
OAB/RS 52.887

Valmir Vieira de Andrade
OAB/DF 26.778