



MUNICÍPIO DE DIVINÓPOLIS

Ofício EM nº 104 / 2020
Em 29 de outubro de 2020

Excelentíssimo Senhor
Rodrigo de Vasconcelos Kajo
DD Presidente da Câmara Municipal
Divinópolis-MG

Assunto: Razões do veto parcial ao Projeto de Lei Complementar EM nº 002/2020, referente à emenda incluída pelo Poder Legislativo.

Excelentíssimo Senhor Presidente:

Com meus cordiais cumprimentos, consubstanciado na prerrogativa legal contida nos artigos 51, §§ 1º e 2º e 62, IV da Lei Orgânica Municipal, venho por meio deste **apresentar as razões do VETO PARCIAL à Proposição de Lei Complementar EM 002/2020 aos artigos 2º e 4º, em todos os seus termos, redação dada pela emenda CM Nº 005/2020** (em alterou os arts. 2º, 3º e 4º e acrescentou os art. 5º e 6º, em que modificou a redação final do referido projeto de lei complementar), que altera a Lei Complementar Municipal nº 126 de 26 de dezembro de 2006, e suas posteriores alterações, que reestruturam a Previdência Municipal dos Servidores do Município de Divinópolis – DIVIPREV e dá outras providências, o fazendo pelos fatos e fundamentos jurídicos a seguir expostos:

Movida por altruísticos sentimentos, o sabemos, esta nobre Casa Legislativa houve por bem aprovar a proposição de Lei Complementar nº EM 002/2020, regulando a matéria supra mencionada.

No entanto, após minuciosa análise, o Projeto de Lei de autoria do Executivo Municipal, em especial na emenda realizada pelo do Poder Legislativo, especificamente no que tange ao teor completo do art. 2º e 4º,



MUNICÍPIO DE DIVINÓPOLIS

incidiu em vício de inconstitucionalidade, de forma que, nesse aspecto, salvo melhor juízo, não merece sanção.

A citada emenda, flagrantemente, fere o ordenamento jurídico pátrio e a Constituição da República, em vários pontos - havendo, inclusive, sido objeto de Parecer Jurídico Diverso nº 116/2020, emitido pela Consultoria Jurídica do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Divinópolis – DIVIPREV.

Prende-se, portanto, o presente veto parcial, unicamente, à questão jurídica, vez que a proposição, ao nosso sentir, consubstancia norma inconstitucional, diante da incompatibilidade com o teor da Emenda Constitucional nº 103/2019. Vejamos:

Com o objetivo se adequar à determinação Federal, o Poder Executivo encaminhou o Projeto de Lei Complementar EM 002/2020, em que dispôs sobre um sistema de contribuição linear, a ser aplicado a todos os segurados do DIVIPREV. Ocorre que a citada proposição foi alvo de emenda parlamentar aprovada por esta Casa Legislativa, criando um sistema de contribuição de alíquotas progressivas, sendo impossível sua aplicação diante do cenário deficitário do instituto previdenciário municipal.

Os artigos 2º e 4º, do Projeto de Lei Complementar EM 002/2020, redação dada pela Emenda Legislativa nº CM Nº 005/2020, dispõem que:

Art. 2º O art. 71 da Lei Complementar no 126, de 26 de dezembro de 2006, passa a vigorar acrescido dos §§4º, 5º e 6º com a seguinte redação:

“Art. 71 (...)

§ 4º A alíquota de contribuição do segurado prevista no §3º será reduzida ou majorada, considerado o valor da



MUNICÍPIO DE DIVINÓPOLIS

base de contribuição ou do benefício recebido, de acordo com os seguintes parâmetros:

I - até R\$ 2.089,60 (dois mil, oitenta e nove reais e sessenta centavos), redução de três pontos percentuais;

II - de R\$ 2.089,61 (dois mil, oitenta e nove reais e sessenta e um centavos) até R\$ 3.134,40 (três mil, cento e trinta e quatro reais e quarenta centavos), redução de dois pontos percentuais;

III - de R\$ 3.134,41 (três mil, cento e trinta e quatro reais e quarenta e um centavos) até R\$ 6.101,06 (seis mil, cento e um reais e seis centavos), sem redução ou acréscimo;

IV - de R\$ 6.101,07 (seis mil, cento e um reais e sete centavos) até R\$ 10.448,00 (dez mil, quatrocentos e quarenta e oito reais), acréscimo de meio ponto percentual;

V - de R\$ 10.448,01 (dez mil, quatrocentos e quarenta e oito reais e um centavo) até R\$ 20.896,00 (vinte mil, oitocentos e noventa e seis reais), acréscimo de dois inteiros e cinco décimos pontos percentuais;

VI - de R\$ 20.896,01 (vinte mil, oitocentos e noventa e seis reais e um centavo) até R\$ 40.747,20 (quarenta mil, setecentos e quarenta e sete reais e vinte centavos), acréscimo de cinco pontos percentuais;

VII - acima de R\$ 40.747,20 (quarenta mil, setecentos e quarenta e sete reais e vinte centavos), acréscimo de oito pontos percentuais.

§ 5º A alíquota reduzida ou majorada nos termos do parágrafo anterior, será aplicada de forma progressiva sobre a base de contribuição do servidor ativo, aposentado ou pensionista, incidindo cada alíquota sobre a faixa de valores compreendida nos respectivos limites.

§ 6º Os valores previstos no §3º serão reajustados, a partir da entrada em vigor desta sistemática de cálculo, na mesma data e com o mesmo índice em que se der o reajuste dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social.



MUNICÍPIO DE DIVINÓPOLIS

Art. 4º O art. 72 da Lei Complementar nº 126, de 26 de dezembro de 2006, passa a vigorar acrescido do §3º, com a seguinte redação:

“Art. 72 (...)

§3º Aplicam-se às contribuições exigidas dos segurados aposentados e pensionistas a que se refere o caput desse artigo, as reduções e majorações de alíquotas a que fazem referência o §4º, do art. 71, dessa Lei Complementar, hipótese em que considerar-se-á a totalidade do valor do benefício para fins de definição das alíquotas aplicáveis.”

Vê-se, pois, que os referidos artigos introduzem na sistemática da organização do Previdência Municipal dos Servidores do Município de Divinópolis – DIVIPREV a possibilidade contribuição do segurado por meio alíquotas progressivas.

Como é sabido, a Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, trouxeram alterações nos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos de todos os entes federativos, bem como disposições referentes às regras de aposentadoria, pensão, e especialmente, com relação à organização e funcionamento dos referidos regimes, com intuito de garantir a sustentabilidade deles e impedir déficit atuarial.

Pelo Princípio da Simetria Constitucional, de relevante importância, o ente da federação deve se organizar de forma harmônica e compatível com o texto constitucional, reproduzindo, se necessário, os princípios e diretrizes trazidas na Lei Maior, em razão de sua supremacia e superioridade hierárquica.

Neste viés, verifica-se que o §1º do art. 149 da CRFB/1988, na redação dada pela EC nº 103, de 2019¹, traz a obrigatoriedade da instituição da

¹ Art. 149 (...)

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por meio de lei, contribuições para custeio de regime próprio de previdência social, cobradas dos servidores ativos, dos aposentados e dos pensionistas, que poderão ter alíquotas progressivas de acordo com o valor da base de contribuição ou dos proventos de aposentadoria e de pensões.



MUNICÍPIO DE DIVINÓPOLIS

contribuição dos servidores ativos, dos aposentados e dos pensionistas ao Regime Próprio de Previdência Social. No entanto, o mesmo dispositivo constitucional mencionado dispõe sobre a faculdade da previsão de alíquotas progressivas. Tal prerrogativa dada pelo Poder Constituinte Reformador em não obrigar os entes a instituírem alíquotas progressivas deriva de um único propósito, quer seja: unicamente pelo fato da ocorrência de déficit atuarial no regime da previdência, em que deverá preservar alíquota na contribuição de forma a preponderar o desequilíbrio e não em aumentá-lo.

Dessa forma, é preciso confirmar que as alíquotas progressivas contribuem para o equilíbrio financeiro atuarial do regime da previdência e não provocam o aumento do déficit atuarial.

Diante da ausência de comprovação atuarial de que a implantação de alíquotas progressivas contribuirá para o equilíbrio financeiro atuarial no Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Divinópolis, resta impossível a aplicação dessa modalidade de contribuição.

O Parecer Jurídico Diverso nº 116/2020, menciona que:

No caso do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Divinópolis, em Relatório emitido em 31 de dezembro de 2019, os auditores contratados afirmaram que sendo o Ativo Líquido de cobertura das obrigações do passivo **atuarial no montante de R\$ 433.063.215,44, e o Valor Presente dos Créditos de R\$ 17.342.840,44, o plano de benefícios previdenciários do DIVIPREV apresentou um Déficit Técnico Atuarial no valor de R\$ 1.022.568.191,93.**

Esclareceram ainda que, a falta de repasse ou atraso das contribuições - partes integrantes do plano de custeio - e sua conseqüente não incorporação às Provisões Técnicas, **além de inviabilizar o RPPS em médio prazo, resulta em déficit futuro, certo e previsível.** (p. 25, 2020, Consultoria Jurídica do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Divinópolis – DIVIPREV) (grifo nosso)



MUNICÍPIO DE DIVINÓPOLIS

Em suma, o “plano de benefícios previdenciários do DIVIPREV apresentou um Déficit Técnico Atuarial no valor de R\$ 1.022.568.191,93, conforme conclusão da Consultoria Jurídica do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Divinópolis – DIVIPREV), não tendo havido qualquer menção à possibilidade de implantar alíquotas progressivas no DIVIPREV devido à situação atuarial do instituto. Dessa forma, as citadas emendas ao Projeto de Lei Complementar inseridas pelo Poder Legislativo afrontam diretamente a Constituição Federal, diante da situação atuarial do DIVIPREV, **gerando um prejuízo financeiro da ordem de R\$2.587.000,00**, ao ano, contribuindo, sobremaneira, para o incremento do déficit atuarial.

Com efeito, só o Executivo possui condições técnicas para avaliar as consequências financeiras decorrentes da aplicação de alíquotas progressivas na contribuição dos segurados. Sendo certo, que a referida reforma proposta pelo Parlamento Municipal enseja grandes desafios para o Instituto da Previdência Municipal, no complexo e conturbado contexto de crise fiscal, pandemia e recessão econômica em escalas globais, sem qualquer estudo prévio sobre o assunto.

Sob este aspecto, revela-se indevida a intervenção feita pelo legislativo Municipal no Projeto de Lei Complementar n° EM 002/2020, por meio da emenda CM 005/2020, ao conceder aplicação de alíquotas progressivas na contribuição dos segurados, mormente sem que fosse elaborado estudo sobre o possível impacto nas contas públicas.

De fato, a emenda em tela, proposta pelo Legislativo, revela natureza de renúncia fiscal, que é vedada pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que implica, diretamente, em aumento de despesa na medida diante do aumento da contribuição previdenciária patronal, ou aportes suplementares para o devido equacionamento do déficit atuarial do regime.



MUNICÍPIO DE DIVINÓPOLIS

Inclusive sobre o assunto, existe entendimento pacificado no Superior Tribunal Federal:

Inconstitucionalidade formal caracterizada. Emenda parlamentar a projeto de iniciativa exclusiva do chefe do Executivo que resulta em aumento de despesa afronta o art. 63, I, c/c o 61, § 1º, II, c, da CF. (ADI 2.791, rel. min. Gilmar Mendes, j. 16-8-2006, P, DJ de 24-11-2006.) (ADI 4.009, rel. min. Eros Grau, j. 4-2-2009, P, DJE de 29-5-2009)

As normas constitucionais de processo legislativo não impossibilitam, em regra, a modificação, por meio de emendas parlamentares, dos projetos de lei enviados pelo chefe do Poder Executivo no exercício de sua iniciativa privativa. Essa atribuição do Poder Legislativo brasileiro esbarra, porém, em duas limitações: a) a impossibilidade de o Parlamento veicular matérias diferentes das versadas no projeto de lei, de modo a desfigurá-lo; e b) a impossibilidade de as emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa do presidente da República, ressalvado o disposto no § 3º e no § 4º do art. 166, implicarem aumento de despesa pública (inciso I do art. 63 da CF).(ADI 3.114, rel. min. Ayres Britto, j. 24-8-2005, P, DJ de 7-4-2006.) (= ADI 2.583, rel. min. Cármen Lúcia, j. 1º-8-2011, P, DJE de 26-8-2011)

Tem-se, então, claramente, a inconstitucionalidade e a ilegalidade da emenda CM nº 005/2020 ao Projeto de Lei Complementar nº EM 005/2020, sendo estas umas das razões que nos conduzem ao veto aos artigos 2º e 4º da lei aprovada nessa d. Casa Legislativa.

Não resta a menor dúvida de que a emenda em comento deu azo à precarização das já deficitárias receitas do DIVIPREV, contribuindo, grandemente, para o enfraquecimento do sistema previdenciário municipal, de forma a prejudicar toda a coletividade, ao revés do nítido interesse do Instituto de manter sua higidez atuarial e honrar com seus compromissos perante todos



MUNICÍPIO DE DIVINÓPOLIS

os segurados. Assim, a proposta atinge matéria financeira que vai de encontro à grave insuficiência no Município neste campo.

O intuito maior da presente mensagem de veto é preservar a saúde financeira do Instituto Previdência Municipal que, a curto, médio e longo prazo irá possibilitar o equacionamento do déficit existente, de modo a possibilitar, em momento oportuno, a inserção de alíquotas progressivas.

Para que fique estreme de dúvidas, com todo respeito, tais artigos, introduzidos por emenda legislativa – quais sejam: os arts. 2º e 4º -, padecem, inegavelmente, de inconstitucionalidade.

Não há propósito válido, por mais louvável que seja, que dê guarida à alteração levada a efeito no curso do processo legislativo, haja vista a natureza peremptória dos mandamentos auto-aplicáveis e de imediato efeito trazidos pela Emenda Constitucional nº 103/2019.

Se deficitário o Instituto responsável, localmente, pela previdência própria dos servidores municipais, outra não poderia (e não pode) ser a alíquota aplicável no caso concreto: 14% (quatorze por cento) da remuneração legalmente definida como base de cálculo. A gradação promovida pela referida emenda produz escalonamento de alíquotas que fere, a um só tempo, o princípio da isonomia entre os contribuintes e, de outra parte, a regra nonagesimal afeta às contribuições da espécie da qual se trata. Não por outra razão, aliás, a vigência efetiva da emenda, cunhada em dezembro de 2019, só se deu em março do ano seguinte.

A propósito, prevê o texto da Constituição da República:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;



MUNICÍPIO DE DIVINÓPOLIS

II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;

III - cobrar tributos:

- a) em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado;
- b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou;
- c) antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observado o disposto na alínea b;

Que dizer, pois, da retroação quanto aos que vivenciarem aumento na alíquota contributiva? A que título se daria a retroação dos efeitos senão dentro de um malfadado contexto de uma ofensa ao princípio da não-surpresa? E isto em franca violação ao texto da Carta da República, como visto.

Flagrantes os desajustes proporcionados pelos artigos de lei em questão.

Pelas razões expostas, em virtude da manifesta inconstitucionalidade, e, notadamente, diante da situação deficitária do DIVIPREV, fica vetado em sua íntegra, em todos os seus termos, os arts. 2º e 4º da Proposição de Lei Complementar Nº EM 002/2020.

Sendo o que se me apresenta, despeço-me, no aguardo da soberana decisão desse nobre Poder Legislativo.



MUNICÍPIO DE DIVINÓPOLIS

Ao ensejo, renovo os votos de elevada estima e distinta consideração a V. Exa. e aos seus i. Pares.

Atenciosamente,

Galileu Teixeira Machado
Prefeito Municipal