



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 201800004072422

INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA

ASSUNTO: Projeto de lei

DESPACHO Nº 1133/2018 SEI - GAB

Ementa: 1. Constitucional e Previdenciário. 2. Proposta de alteração da Lei estadual 19.179/2015. 3. Vedação de inserção de ocupantes de cargo/função pública temporários e empregados públicos em regime de previdência complementar nos termos do artigo 40, §§ 13 e 14 da CR/88. 4. Submissão dos ocupantes de mandato eletivo ao RGPS conforme art. 40, § 13, da CR/88 e jurisprudência consolidada do STF. 5. Impropriedades técnicas da minuta apresentada – ofensa à LCE 33/2001. 6. Ausência de dispositivo na minuta acerca da impossibilidade de assunção pelo Estado de Goiás de contrapartida financeira para benefício previdenciário no regime complementar em prol dos ocupantes de cargos/função pública temporários, mandato eletivo estadual e empregados públicos. 7. Potencialidade da alteração para provocar aumento exorbitante de despesa com benefício previdenciário não permitido na CR/88. 8. Orientação pela inconstitucionalidade da minuta.

1. Trata-se de solicitação da Secretaria de Estado da Casa Civil, consistente na análise e orientação quanto à viabilidade jurídica da proposição apresentada pelo Diretor-Presidente da Fundação Previdência Complementar do Brasil Central – PREVCOM-BrC, para alteração da Lei estadual 19.179/2015, a qual instituiu o Regime de Previdência Complementar deste ente federativo.

2. O caderno administrativo está instruído com o Ofício n. 095/2018, da PREVCOM-BrC, noticiando que a alteração legislativa visa atender a demandas da própria PREVCOM-BrC, da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, dos servidores comissionados e funcionários de empresas públicas e sociedades de economia mista do Estado de Goiás.

3. Integra, ainda, a instrução processual a exposição de motivos laborada pela PREVCOM-BrC, de onde se extrai as seguintes afirmações: i) que a modificação legislativa permitirá a adequação da lei estadual à Portaria n. 685, de 13 de julho de 2018, da Superintendência Nacional de Previdência Complementar – PREVIC; ii) as mudanças não importarão “*em aumento de despesas e dos gastos públicos, não representando novos compromissos financeiros para o tesouro estadual. Por outro lado, oferecerão aos servidores a oportunidade de participarem da Fundação de Previdência Complementar Fechada, sem o aporte financeiro estadual.*”

4. Resumidamente são os fatos. Passo a orientar.

5. A minuta apresenta a seguinte redação:

“Art. 1º – O artigo 1º da Lei 19.179, de 29 de dezembro de 2015, fica acrescido do parágrafo quatro, na forma a seguir:

Art. 1º § 4º Os servidores ocupantes de cargos em comissão e de designação temporária, poderão participar de plano de benefícios da PREVCOM-GO, aprovado pela Portaria PREVIC nº 685, de 13 de

julho de 2018.”

Art. 2º – A Lei nº 19.179, de 29 de dezembro de 2015 fica acrescida do art. 40-C na forma a seguir:

Art.40-C – Mediante assinatura de convênio de adesão, a PPREVCOM-GO poderá ofertar e administrar plano de benefícios para empregados e servidores de sociedade de economia mista, de controle acionário do Governo do Estado de Goiás, bem como empresas públicas”.

Art. 3º – Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.”

6. Ressai, portanto, da proposta acima que seu objetivo é possibilitar a inclusão no regime de previdência complementar do estado de Goiás de servidores públicos ocupantes de cargos comissionados, empregados públicos e “servidores de sociedade de economia mista”, de controle acionário deste ente federativo. Além dos deputados estaduais, o que se deduz da exposição de motivos.

7. O regime previdenciário dos servidores públicos civis encontra-se regido por regras constitucionais rígidas, fixadas especialmente no art. 40 e parágrafos da Constituição Federal de 1988, como se evidenciará, sendo que o foco aqui será o regime de previdência complementar.

8. Donde se infere desde logo, que a legislação infraconstitucional editada pelos demais entes federativos submete-se aos limites previstos na Constituição Federal, sob pena de inconstitucionalidade.

9. Logo, é indispensável reproduzir-se as regras constitucionais do regime aqui analisado.

10. Eis os dispositivos constitucionais pertinentes ao tema:“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. **§ 13 – Ao servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, aplica-se o regime geral de previdência social.** § 14 – A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, **desde que instituíam regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo**, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201. § 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida. § 16 – Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto no § 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.” (g.n).

11. Vê-se, pois, que à luz do § 13 do art. 40 da CR/88 o regime de previdência dos servidores públicos ocupantes de cargos de provimento em comissão é o denominado Regime Geral de Previdência Social – RGPS previsto no art. 201 da CF/88. Por conseguinte, é inconstitucional qualquer norma que tenha por objetivo incluí-los em regime previdenciário distinto.

12. Essa assertiva é confirmada pelo mandamento contido no § 14 do mesmo art. 40 da CF/88, segundo o qual o regime de previdência complementar destina-se exclusivamente aos **servidores titulares de cargo efetivo**.

13. É firme a compreensão assentada no Supremo Tribunal Federal acerca da vinculação dos servidores ocupantes de cargo de provimento em comissão ao RGPS. No julgamento da ADI 3105/MG extrai-se do voto do Relator, o então, Min. Eros Grau a seguinte afirmação: “O primeiro pedido do requerente é relativo à inconstitucionalidade do artigo 79 da Lei Complementar n. 64, de 25 de março de 2002, do

Estado de Minas Gerais, que assegura aos servidores não-titulares de cargo efetivo e pensão a seus dependentes, bem como os demais benefícios previdenciários, observadas as regras do RGPS. 2. Sem maiores considerações, entendo ser evidente a desarmonia entre o preceito impugnado e o § 13 do artigo 40 da Constituição de 1988, que determina a filiação dos ocupantes, exclusivamente, de cargos em comissão ao regime geral de previdência social.”

14. E mais, eis a ementa do RMS 25059, no mesmo sentido: “**EMENTA:** ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. CARGO EM COMISSÃO. APOSENTADORIA. LEI 8.647/1993. IMPOSSIBILIDADE DE CONCESSÃO DE APOSENTADORIA PRÓPRIA DOS SERVIDORES OCUPANTES DE CARGO EFETIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA DESPROVIDO. O sistema previdenciário dos ocupantes de cargos comissionados foi regulado pela lei 8.647/1993. Posteriormente com a Emenda Constitucional 20/1998, o art. 40, § 13 da Constituição Federal determinou filiação obrigatória dos servidores sem vínculo efetivo ao Regime Geral de Previdência Social. Como os detentores de cargos comissionados desempenham função pública a título precário, sua situação é incompatível com o gozo de quaisquer benefícios que lhes confira vínculo de caráter permanente, como é o caso de aposentadoria (...).” (g.n).

15. Além disso, em sede de repercussão geral no RE 626.837 a Corte Maior decidiu que: “A EC 20/1998 passou a determinar a incidência da contribuição sobre qualquer segurado obrigatório da previdência social e, especificamente no § 13 – introduzido no art. 40 da Constituição –, submeteu todos os ocupantes de cargos temporários ao regime geral da Previdência, o que alcança os exercentes de mandato eletivo.” (Destacou-se).

16. Sendo assim, é irrefutável a inconstitucionalidade de edição de lei autorizando a inserção em regime de previdência complementar dos ocupantes de cargos precários/temporários na administração pública, por duas razões: a primeira é que eles submetem-se ao RGPS e a segunda porque o regime previdenciário aqui discutido é exclusivo dos servidores públicos ocupantes de cargo de provimento efetivo.

17. E mais, a mesma conclusão alcança os empregados públicos. A propósito, o STF na ADI 2.024 o Supremo assim decidiu: “ II-Previdência Social (CF, art. 40, § 13, cf. EC 20/1998) submissão dos ocupantes de cargos em comissão, assim como os de outro cargo temporário ou de emprego público ao regime geral de previdência social: arguição de inconstitucionalidade do preceito por tendente a abolir a “forma federativa do Estado” (CF, art. 60, § 4º, I): improcedência.” (g.n).

18. O ordenamento jurídico brasileiro à luz do art. 202 e seus parágrafos da CR/88 e a Lei Complementar 108/2001, tratam da previdência complementar aplicável aos empregados públicos, sejam dos quadros de pessoal de empresa pública ou de sociedade de economia mista. Entrementes, eles não podem ser incluídos nos planos de benefícios previstos em regime de previdência complementar destinado aos servidores públicos ocupante de cargo de provimento efetivo, como pretende a minuta encaminhada nos termos da redação do art. 40-C, ante a proibição do §14 do artigo 40 da CR/88.

19. Ainda não é tudo. O texto enviado padece de outras inconstitucionalidades e atecnias, estando também em desconformidade com a Lei Complementar estadual 33/2001¹.

20. O art. 10 da LCE 33/2001 determina o seguinte: “Art. 10 – As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas: I – para a obtenção de clareza: a) usar as palavras e as expressões em seu sentido comum, salvo quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se empregará a nomenclatura própria da área em que se esteja legislando; II – para a obtenção de precisão: a) articular a linguagem, técnica ou comum, de modo a ensejar perfeita compreensão do objetivo da lei e a permitir que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que o legislador pretende dar à norma; c) evitar o emprego de expressão ou palavra que confira duplo sentido ao texto; ”

21. A redação do § 4º da proposta é esta: Art. 1º § 4º Os servidores ocupantes de cargos em comissão e de designação temporária, poderão participar de plano de benefícios da PREVCOM-GO, aprovado pela Portaria PREVIC nº 685, de 13 de julho de 2018.”

22. Ora, a inclusão das expressões “**e de designação temporária**” atenta contra a clareza e a precisão, requisitos indispensáveis a qualquer lei. Ocorre que, é de conhecimento notório aos militantes na seara jurídica que os cargos públicos de provimento em comissão são sempre de natureza temporária e precária. Portanto, para atender as regras apontadas no tópico 22 acima, tecnicamente basta mencionar “*ocupantes de cargos de provimento em comissão*”.

23. Entrementes, se a intenção for, como parecer ser, tendo em conta a primeira parte do segundo parágrafo da exposição de motivos, assim descrita: “*O acréscimo do § 4º ao artigo 1º permitirá aos servidores comissionados e de designação temporária a adesão ao Plano de Benefícios (...)*”, de incluir no regime de previdência complementar outra espécie de servidor ou agente público, cuja ocupação (cargo/ função pública) seja temporária, esta inclusão não encontra validade no ordenamento constitucional vigente como se explicitará.

24. Ocorre que os servidores contratados temporariamente, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, consoante previsto no art. 37, inciso IX, da Constituição Federal², exercem função pública e são regidos por regime jurídico distinto dos ocupantes de cargo de provimento efetivo.

25. Neste ente federativo estas contratações são regidas pela Lei estadual 13.664, de 27 de julho de 2000, a qual em seu artigo 10, inciso I, determina que a este pessoal será aplicado o regime geral de previdência social e, por óbvio, não poderia ser outro, sob pena de afronta à CR/88. Logo, não se pode cogitar de edição de lei autorizando a participação deles no regime de previdência complementar.

26. E mais, como consta nos autos a informação de que a alteração tem interesse da Assembleia Legislativa. É possível perscrutar, que o uso das expressões “**e de designação temporária**” tem por escopo englobar os deputados estaduais, que são detentores de mandato eletivo e, portanto, de ocupação temporária, sobretudo diante da inclusão do § 5º no art. 24 da Lei 19.179/2015 que permite a aplicação do regime de previdência complementar aos deputados estaduais em afronta o art. 40, §§ 13 e 14 da CF/1988. Se assim for, é patente a inconstitucionalidade, pois, como afirmado, o regime de previdência complementar é exclusivo dos ocupantes de cargos de provimento efetivo (art. 40, § 14, da CR/88).

27. Em relação aos deputados estaduais, o Supremo Tribunal Federal, recentemente no RE 626.837/GO em sede de repercussão geral decidiu que os ocupantes de mandatos eletivos sujeitam-se ao Regime Geral de Previdência Social. Para maior clareza convém transcrever excertos do voto do Rel. Min. Dias Toffoli: “*“A EC 20/1998 passou a determinar a incidência da contribuição sobre qualquer segurado obrigatório da previdência social e, especificamente no § 13 – introduzido no art. 40 da Constituição –, submeteu todos os ocupantes de cargos temporários ao regime geral da Previdência, o que alcança os exercentes de mandato eletivo.” (...)* Como se vê, na linha do entendimento do Supremo Tribunal Federal, pode-se afirmar que estariam as agentes políticos abrangidos pelo disposto no art. 40, § 13, da Carta Federal (redação conferida pela EC 20/98): servidor ocupante exclusivamente de cargo temporário, ao qual é aplicável o Regime Geral da Previdência Social (RGPS).”

28. Não fosse isso o bastante. Há muito tempo a Corte Maior deste País vem afirmando que os ocupantes de mandato eletivo se vinculam ao RGPS. No julgamento do RE 351.717³, o então Min. Sepúlveda Pertence afirmou: “*Sr. Presidente, só a Emenda 20 passou a determinar a incidência de contribuição sobre qualquer segurado obrigatório da Previdência Social, e, especificamente no § 13 – que introduziu no art. 40 da Constituição – submeteu (sic) todos os ocupantes de cargos temporários – o que a meu ver abrange o mandato – ao regime geral da Previdência.*” Esta compreensão prevaleu posteriormente, à unanimidade, no julgamento da ADI 2.024, já citada no tópico 17 deste despacho.

29. Nesse contexto, a menção de que o estado de São Paulo incluiu os deputados estaduais no regime de previdência complementar não serve de validade, pois como demonstrado o Supremo Tribunal Federal tem decidido reiteradamente que o regime previdenciário dos ocupantes de mandato eletivo é o RGPS, à luz da Constituição Federal.

30. Aliás, justamente porque a Constituição Federal não permite a instituição de regime de previdência complementar em prol de ocupantes de cargos/função temporários, é que a União ao editar a Lei federal

12.612/2012 que instituiu o reportado regime previdenciário não incluiu os detentores de mandatos eletivos, como se infere, por exemplo, dos artigos 1º e 4º, incisos I a III, assim redigidos: “Art. 1º É instituído, nos termos desta Lei, o regime de previdência complementar a que se referem os [§§ 14, 15 e 16 do art. 40 da Constituição Federal](#) para os servidores públicos titulares de cargo efetivo da União, suas autarquias e fundações, inclusive para os membros do Poder Judiciário, do Ministério Público da União e do Tribunal de Contas da União. Art. 4º É a União autorizada a criar, observado o disposto no art. 26 e no art. 31, as seguintes entidades fechadas de previdência complementar, com a finalidade de administrar e executar planos de benefícios de caráter previdenciário nos termos das [Leis Complementares nºs 108 e 109, de 29 de maio de 2001](#): I – a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), para os servidores públicos titulares de cargo efetivo do Poder Executivo, por meio de ato do Presidente da República; II – a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (Funpresp-Leg), para os servidores públicos titulares de cargo efetivo do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas da União e para os membros deste Tribunal, por meio de ato conjunto dos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; e III – a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud), para os servidores públicos titulares de cargo efetivo e para os membros do Poder Judiciário, por meio de ato do Presidente do Supremo Tribunal Federal. (Destacou-se).

31. Ainda não é tudo. Causa estranheza que na exposição de motivos se afirme que as mudanças não importarão “em aumento de despesas e dos gastos públicos, não representando novos compromissos financeiros para o tesouro estadual. Por outro lado, oferecerão aos servidores a oportunidade de participarem da Fundação de Previdência Complementar Fechada, sem o aporte financeiro estadual”, não inseriu na minuta nenhum dispositivo excluindo expressamente a contrapartida dos patrocinadores.

32. Não é demais lembrar, que o silêncio proposital da lei poderá gerar consequências nefastas às finanças do estado de Goiás, pois os indevidos beneficiários, que ora se pretende incluir no regime de previdência complementar, poderão ir ao Judiciário exigir a contrapartida financeira dos patrocinadores. Daí, o grande potencial, se acolhida tal proposição, para provocar um aumento exacerbado nas despesas públicas deste ente federativo, sem o cumprimento de quaisquer das regras orçamentárias relativas à criação de despesa pública.. Fora as despesas que advirão das demandas judiciais.

33. Ora, se a ordem constitucional sequer permite a inclusão de qualquer tipo de ocupante de cargo/função temporária e de empregados públicos no regime de previdência complementar, ressaltando mais absurdo permitir que o ente federativo, suas empresas públicas, sociedades de economia mista e ainda a Assembleia Legislativa, na condição de patrocinadores venham a aportar contrapartidas financeiras para os planos de previdência complementar a eles direcionados, sobretudo diante do cenário da maior crise financeira já vivenciada pelo estado de Goiás.

34. O art. 40-C, igualmente apresenta impropriedades quanto à redação. Eis o seu conteúdo: “Art.40-C – Mediante assinatura de convênio de adesão, a PPREVCOM-GO poderá ofertar e administrar plano de benefícios para empregados e servidores de sociedade de economia mista, de controle acionário do Governo do Estado de Goiás, bem como empresas públicas.”

35. A ausência de técnica se refere ao uso da palavra “servidores de sociedade de economia mista”. Como assinalado acima, o quadro de pessoal das empresas públicas e das sociedades de economia mista são designados de “empregados públicos”. Ou seja, não existe no ordenamento jurídico brasileiro “servidores de sociedade de economia mista”.

36. Diante do contido acima, oriento pela inconstitucionalidade da alteração proposta na Lei 19.179/2015.

37. Resumo, pois, a presente orientação nestes termos:

i) impossibilidade de inserção de ocupantes de cargo/função pública temporários e empregados públicos em regime de previdência complementar, por afrontar o artigo 40, §§ 13 e 14 da CR/88;

ii) os ocupantes de mandato eletivo submetem-se ao RPGS conforme art. 40, § 13, da CR/88 e jurisprudência consolidada do STF;

iii) a minuta ostenta várias impropriedades técnicas;

iv) a ausência proposital de dispositivo na minuta excluindo a contrapartida financeira do estado de Goiás para a manutenção de benefício previdenciário no regime complementar em prol dos ocupantes de cargos/função pública temporários, mandato eletivo estadual e empregados públicos, se traduz em potencial possibilidade de aumento de despesa sem qualquer respeito às regras orçamentárias;

v) orientação pela inconstitucionalidade integral da minuta.

38. Cientifique-se o CEJUR, para os devidos fins.

39. Em seguida, volvam-se os autos à Secretaria de Estado da Casa Civil.

João Furtado de Mendonça Neto

Procurador-Geral do Estado

1 Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e consolidação das leis no estado de Goiás.

2 Art. 92, inciso X, da Constituição Federal.

3 DJ 21.11.2003.

v

ASSESSORIA DE GABINETE, do (a) PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO , ao(s) 28 dia(s) do mês de novembro de 2018.



Documento assinado eletronicamente por **JOAO FURTADO DE MENDONCA NETO**, Procurador (a)-Geral do Estado, em 05/12/2018, às 07:50, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador 4953587 e o código CRC 67DD488F.

ASSESSORIA DE GABINETE
PRACA DR. PEDRO LUDOVICO TEIXEIRA 03 - Bairro SETOR CENTRAL - CEP 74003-010
- GOIANIA - GO - S/C



Referência:
Processo nº 201800004072422

SEI 4953587