



ESTADO DE GOIÁS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
GABINETE

PROCESSO: 201800042002662  
INTERESSADO: JOSÉ TAVEIRA  
ASSUNTO: Minuta de projeto de lei

**DESPACHO Nº 583/2018 SEI - GAB**

EMENTA: Servidor público. Constitucional. Previdenciário. Instituição do benefício especial. Lei estadual 19.179/2015. Princípio da solidariedade e regime de repartição simples. Necessidade de pronunciamento da SEFAZ e SEGPLAN.

1. Trata-se de proposição da Fundação de Previdência Complementar do Brasil Central – PREVCOM-BrC<sup>1</sup>, para a regulamentação do benefício previdenciário especial previsto no § 3º do art. 2º da Lei estadual 19.179/2015, a qual instituiu o Regime de Previdência Complementar neste ente federativo.
2. Singelamente são os fatos. À orientação.

DA INICIATIVA E DA LEGITIMIDADE DO ESTADO DE GOIÁS

3. Quanto à iniciativa trata-se de matéria de competência privativa do Chefe do Executivo estadual, pois se relaciona com o regime de aposentadoria e pensões dos servidores públicos consoante o § 1º, inciso II, alínea “b”, do art. 20 da Constituição estadual. Igualmente, sem dúvida sobre a legitimidade deste ente para legislar sobre matéria relativa aos seus servidores públicos.

DA CONTEXTUALIZAÇÃO DA MATÉRIA NOS DEMAIS ENTES FEDERATIVOS

4. O tema demanda maior verticalização antes da edição de lei regulamentando o denominado benefício especial, sobretudo em razão de seu ineditismo e a complexidade que o permeia.

5. A matéria é muito recente, tanto que somente a União Federal a regulou na Lei 12.618/2012, como forma de incentivar os servidores do Executivo Federal e os membros de poderes e órgãos autônomo que já haviam ingressado no serviço público até a data anterior ao início de vigência do Regime de Previdência Complementar (RPC) optarem pelo limite máximo fixado para os benefícios do RPPS às aposentadorias e pensões, entretantes, não logrou êxito.

6. Ocorre que os servidores do Executivo Federal, por exemplo, tinham prazo até 29 de julho passado para exercitarem a opção a fim de terem direito ao futuro benefício especial quando lhes fosse concedida a aposentadoria no RPPS. Todavia, mesmo com a instituição de tal vantagem a adesão fracassou<sup>2</sup>. Segundo dados do Ministério do Planejamento apenas 10.190 servidores federais efetivaram a migração, o que representa tão somente 2,40% dos que estavam aptos, comparando com a estimativa da própria pasta do Planejamento de que 423 mil funcionários fariam a opção pela mudança.

7. Nenhum dos entes federativos estaduais que instituíram o RPC<sup>3</sup> adotaram o benefício especial. Somente este ente federativo o instituiu mas ainda falta a regulamentação.

8. Nos termos da minuta sob enfoque, o benefício especial será assegurado aos membros e servidores públicos do Estado de Goiás que ingressaram no serviço público em data anterior a 07 de julho de 2017, e que exerçam a opção prevista no § 16 do art. 40 da Constituição Federal e corresponderá à diferença entre a média aritmética simples das maiores remunerações anteriores à data de mudança do regime, utilizadas como base de cálculo para as contribuições previdenciárias do servidor aos Regimes Próprios de Previdência Social, da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, atualizadas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), divulgado pelo IBGE, ou outro que venha a substituí-lo, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência, e o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS.

## DO REGIME DE REPARTIÇÃO SIMPLES NOS SISTEMAS PÚBLICOS DE PREVIDÊNCIA DO BRASIL

9. Nesse cenário, é imprescindível indagar quais as motivações que levaram os outros federativos a não o instituírem. Registro, aliás, que os estados do Rio de Janeiro<sup>4</sup>, Bahia<sup>5</sup>, Espírito Santo<sup>6</sup>, Santa Catarina<sup>7</sup> e Sergipe<sup>8</sup>, além do Distrito Federal<sup>9</sup> têm vedação expressa quanto a qualquer tipo de ressarcimento ou compensação em razão das contribuições anteriores acima do teto do Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

10. As disposições vedando qualquer tipo de devolução, ressarcimento, indenização ou contrapartida (pouco importa o nome) no tocante às contribuições previdenciárias que incidiram sobre a parcela da remuneração superior ao limite máximo de benefícios do RGPS encontra seu fundamento na Constituição Federal de 1988<sup>10</sup>, a qual adotou, também, para os servidores públicos um regime previdenciário de caráter contributivo e solidário, com contribuição do próprio ente, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas.

11. No Brasil, existem três tipos de regimes previdenciários: o Regime Geral de Previdência Social, os Regimes Próprios de Previdência Social e os Regimes de Previdência Complementares. Os públicos adotam, do ponto de vista financeiro, o **regime de repartição simples**, que está atrelado ao princípio da solidariedade e do denominado pacto geracional (artigos 40 e 97, das CR/88 e CE/89, respectivamente), cuja característica principal é o carregamento das contribuições dos segurados em prol do sistema como um todo. Em oposição, aos regimes de capitalização, da Previdência Complementar, nos quais as contribuições são investidas pelos administradores, sendo os rendimentos utilizados para concessão de futuros benefícios aos segurados de acordo com a contribuição feita por cada um. Logo, o regime de

capitalização é caracterizado pela individualidade. Aqui, cada segurado contribui para si próprio e, assim, verifica-se uma maior correspondência entre o custeio e o benefício a ser recebido. É uma espécie de poupança individual.

12. A propósito eis os comentários de Eduardo Rocha Dias e José Leandro Monteiro de Macedo<sup>11</sup>: ***“Tais recursos acorrem a um “caixa” único, o que qualifica o sistema de financiamento da seguridade brasileira como um sistema de repartição simples. Em outras palavras as contribuições vertidas por empresas e trabalhadores de hoje custeiam os benefícios de quem trabalhou ontem, configurando um pacto geracional. Tal sistema difere daquele conhecido como de capitalização, em que, em vez de um caixa único, existem contas individualizadas por segurado. O montante existente nessa conta é que determinará o valor dos benefícios.”*** (g.n).

13. O princípio da solidariedade é o principal sustentáculo dos regimes de previdência pública no Brasil. Nesse sentido ensina Ivan Kertzman<sup>12</sup>: ***“O princípio da solidariedade é o pilar de sustentação do regime previdenciário. Não é possível a compreensão do sistema sem que o conceito de solidariedade esteja consolidado. Observe-se, contudo, que este princípio não é específico da seguridade social, não estando esculpido do parágrafo único, do artigo 194, da Constituição, onde estão todos os outros princípios aqui estudados. Trata-se de objetivo fundamental da República Federativa do Brasil (art. 3º, I, CF/88). Pode-se defini-lo como o espírito que deve orientar a seguridade social de forma que não haja, necessariamente, paridade entre contribuições e contraprestações securitárias. Através dele, tem-se em vista, não a proteção de indivíduos isolados, mas de toda coletividade. Este princípio pode ser analisado sob a ótica horizontal ou vertical. Horizontalmente, representa a redistribuição de renda entre as populações (pacto intra-geracional) e, verticalmente, significa que uma geração deve trabalhar para pagar os benefícios das gerações passadas (pacto inter-geracional). Este sistema somente é possível nos regimes previdenciários de repartição simples. A solidariedade do sistema previdenciário obriga contribuintes a verterem parte de seu patrimônio para o sustento do regime protetivo, mesmo que nunca tenham a oportunidade de usufruir dos benefícios e serviços oferecidos. É o que ocorre com o aposentado do RGPS que retorna ao trabalho, contribuindo da mesma forma que qualquer segurado, sem ter, entretanto, direito aos mesmos benefícios. A solidariedade justifica também a situação do segurado que recolheu durante 25 anos suas contribuições previdenciárias, tendo falecido sem deixar dependente e sem jamais ter se beneficiado de qualquer das prestações disponibilizadas. Percebe-se que a solidariedade é mais aplicável à previdência social, pois é o único dos ramos da seguridade que é essencialmente contributivo.”*** (Destacou-se).

14. Por conseguinte, é possível concluir-se que a adoção do regime de repartição simples, atrelado aos princípios da solidariedade e do pacto intergeracional, acarreta significativas consequências, dentre elas a impossibilidade de restituição da contribuição ao segurado, uma vez que este não contribui para pagar pelos benefícios que poderá vir a usufruir, mas verte recursos em prol do “caixa único” e das gerações passadas.

15. Ora, se o segurado não contribui para uma conta individualizada não há que se falar em restituição, compensação, indenização ou qualquer espécie de devolução das contribuições por venturas pagas sobre base de cálculo superior ao teto do RGPS.

16. Logo, os entes federativos identificados no item 8 acima acertadamente incluíram dispositivos vedando qualquer espécie de restituição e os demais conquanto não tenham inserido normas nesse sentido não cogitaram a concessão de qualquer benefício extra e encontram-se, também, amparados legalmente consoante visto acima a despeito de qualquer proibição expressa, pois a impossibilidade de restituição é ínsita ao regime de repartição simples da previdência pública.

17. Ainda não é tudo. Outro aspecto considerado pelos entes federativos que já instituíram os respectivos RPC, para a não instituição do benefício aqui discutido, atina com a imprevisibilidade da matéria, sob várias óticas, como, por exemplo, ausência de estudos atuariais e financeiros adequados/integrais sobre a massa de servidores públicos<sup>13</sup> e de pesquisa acerca da probabilidade de adesão dos servidores destinatários de reportado benefício, aliada à incerteza quanto ao cenário econômico e político vivenciado há algum tempo no País, especialmente sob a perspectiva do futuro das finanças públicas.

18. Acerca da ausência de estudos atuariais e financeiros, a verdade, é que os entes federativos não têm dados suficientes e confiáveis para saber, por exemplo, dentre o universo de servidores com as mais altas remunerações (os prováveis optantes), qual o valor provável do futuro benefício especial que teriam direito e se valeria a pena, sob a perspectiva de redução de gastos públicos em curto espaço de tempo, pois não se pode perder de vista que a conta deste benefício chegará logo o optante se aposente no RPPS, ou, por infortúnio, venha a falecer prematuramente.

19. Outro fator observado pelos entes federativos para a não regulamentação do benefício especial se relaciona com a probabilidade de que somente os servidores das categorias mais bem remuneradas é que optariam pela adesão à limitação da contribuição ao teto do RGPS, pois os servidores de menor remuneração não têm interesse, provocando, transferência de renda em prol dos mais aquinhoados.

20. Diante dos fundamentos acima e da ausência de pronunciamento técnico das Pastas responsáveis pelas finanças públicas e de administração de pessoal deste ente federativo, é imprescindível que os autos prossigam em diligência.

## DA NECESSIDADE DE ESTUDOS POR PARTE DOS ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS PELAS FINANÇAS E ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL DO ESTADO

21. Ante o esmiuçado acima, entendo prudente e necessário, repito, o pronunciamento sucessivo das Secretarias de Estado da Fazenda e Gestão e Planejamento, sobre a regulamentação da matéria, sob as luzes do interesse público, das finanças públicas, da redução de gastos públicos, dentre outros aspectos tido como relevantes para o deslinde da matéria, a juízo do corpo técnico de cada uma. Outrossim, parece-me sensato e imprescindível que as tais Pastas busquem a participação de técnicos da GOIASPREV, por ser a entidade que mais dispõe de elementos/estudos financeiros e atuariais sobre os servidores públicos deste estado, bem ainda, do deficit previdenciário.

22. Após as manifestações técnicas, recambiem-se os autos para a finalização da orientação.

23. Cientifique-se o CEJUR sobre o presente despacho, para as medidas a seu cargo.

Luiz César Kimura

Procurador-Geral do Estado

1 Entidade fechada, de natureza pública, responsável pela administração e execução do plano de benefícios do Regime Complementar de Previdência deste ente federativo.

2 Confira-se, por exemplo, matéria publicada no dia 25 de julho de 2018 em [www1.folha.uol.com.br](http://www1.folha.uol.com.br) intitulada Adesão à previdência complementar naufraga sem apoio de servidor e do governo.

3 Alguns entes estaduais ainda não instituíram o RPC, como, por exemplo, o Pará, o Tocantins, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, Maranhão, dentre outros.

4 Art. 1º § 1.º O regime de previdência complementar de que trata esta Lei terá caráter facultativo e será aplicável aos servidores que ingressarem no serviço público a partir da data do início do funcionamento da entidade fechada a que se refere o art. 5º desta Lei. § 7.º O exercício da opção a que se refere o § 5.º deste artigo é irrevogável e irreatável, não sendo devida pelo Estado do Rio de Janeiro, suas autarquias e

fundações públicas qualquer contrapartida referente ao valor da contribuição previdenciária que tenha incidido sobre a parcela da remuneração superior ao limite máximo de benefícios do Regime Geral da Previdência Social no período anterior à adesão de que trata o § 5º deste artigo. **Art. 4.º** Aplica-se o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social às aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo Regime Próprio de Previdência dos Servidores do Estado de que trata o art. 40 da Constituição da República Federativa do Brasil aos membros e servidores referidos no art. 1º, § 2.º, desta Lei que: II – tenham ingressado no serviço público até a data do início do funcionamento da entidade fechada a que se refere o art. 5º desta Lei e exerçam a opção prevista no art. 1º, §§ 5.º e 6.º; § 2.º A opção a que se refere o inciso II deste artigo implica renúncia irrevogável e irretratável aos direitos decorrentes das regras previdenciárias anteriores, não sendo devido pelo Regime Próprio dos Servidores, pelo Estado do Rio de Janeiro, por meio dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Tribunal de Contas, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ou por entidades integrantes da Administração estadual qualquer contrapartida ou devolução referente ao valor dos descontos já efetuados sobre base de contribuição acima do limite previsto no caput deste artigo

5Art. 2º – Aplica-se o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social às aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo Regime Próprio de Previdência dos Servidores do Estado de que trata o art. 40 da Constituição da República Federativa do Brasil aos membros e servidores referidos no art. 1º, § 2º, desta Lei, que: II – tenham ingressado no serviço público em data anterior à estabelecida no § 1º, e exerçam a opção prevista no § 4º, desde que observado o prazo do § 5º, todos do art. 1º desta Lei; § 2º – A opção a que se refere o inciso II deste artigo implica renúncia irrevogável e irretratável aos direitos decorrentes das regras previdenciárias anteriores, não sendo devida pelo Regime Próprio de Previdência dos Servidores do Estado da Bahia, por meio dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Tribunal de Contas do Estado, do Tribunal de Contas dos Municípios, do Ministério Público do Estado da Bahia e da Defensoria Pública do Estado da Bahia, qualquer contrapartida ou devolução referente ao valor dos descontos já efetuados sobre base de contribuição acima do limite previsto no caput des

6 Art. 1 – Fica instituído o regime de previdência complementar para os servidores públicos civis e militares do Estado do Espírito Santos, a que se refere o artigo 40, §§, 14, 15 e art. 202 da Constituição da República Federativa do Brasil. § 7º O exercício da opção a que se refere o § 5º deste artigo é irrevogável e irretratável, não sendo devida pelos órgãos, entidades ou Poderes do Estado do Espírito Santo qualquer contrapartida referente ao valor da contribuição previdenciária que tenha incidido sobre a parcela da remuneração superior ao limite máximo de benefícios do Regime Geral da Previdência Social no período anterior à adesão de que trata o § 5º deste artigo.

7Art. 3º Os servidores públicos titulares de cargo efetivo e os militares do Estado de Santa Catarina, de suas autarquias e fundações, incluídos os membros do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e do Tribunal de Contas, que tenham ingressado no serviço público estadual antes da data de funcionamento do RPC-SC poderão, nos termos do § 16 do art. 40 da Constituição da República, filiar-se ao RPC-SC, por meio de adesão ao plano de benefícios: II – no prazo de 1 (um) ano, contado da data de funcionamento do RPC-SC, com direito à contrapartida do patrocinador, sendo-lhes vedada a obtenção de benefícios previdenciários no RPPS/SC em valor superior ao limite máximo fixado para os benefícios do RGPS. § 1º A opção de que trata o inciso II do *caput* deste artigo, uma vez exercida, é irrevogável e irretratável, não sendo devida pelos Poderes e Órgãos do Estado de Santa Catarina qualquer restituição decorrente de eventual valor de contribuição previdenciária que tenha incidido sobre a parcela de remuneração superior ao limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS, no período anterior à filiação ao RPC-SC.

8 Art. 1º Fica instituído o Regime de Previdência Complementar para os servidores públicos civis e militares do Estado de Sergipe, a que se referem os §§ 14 e 15 do art. 40, art. 42 e art. 202 da Constituição Federal, além da legislação específica. § 5º Os titulares de cargos referidos no § 1º deste artigo que tenham ingressado no serviço público estadual em data anterior à data de aprovação do respectivo Regulamento do Plano de Benefícios, pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar – PREVIC, poderão, mediante livre, prévia e expressa opção, aderir ao regime de que trata este artigo. § 7º O exercício da opção a que se refere o § 5º deste artigo é irrevogável e irretratável, não sendo devida

pelos órgãos, entidades, Poderes, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros do Estado de Sergipe qualquer contrapartida referente ao valor da contribuição previdenciária que tenha incidido sobre a parcela da remuneração superior ao limite máximo de benefícios do Regime Geral de Previdência Social no período anterior à adesão de que trata o § 5º deste artigo.

9Art. 38. Ao titular de cargo efetivo ou vitalício que tenha ingressado na administração direta, autárquica e fundacional do Distrito Federal em data anterior ao do início de funcionamento da DF-PREVICOM é assegurada a permanência no Regime Próprio de Previdência Social do Distrito Federal com os direitos e as obrigações estabelecidas na legislação vigente à época da concessão dos benefícios daquele regime.

§ 1º O titular de cargo efetivo de que trata este artigo pode aderir ao regime de previdência complementar instituído por esta Lei Complementar. § 2º À opção de que trata o § 1º aplica-se o seguinte: I – deve ser feita no prazo de 360 dias, contados da data do início do funcionamento da DFPREVICOM; II – é irretratável e irrevogável. § 3º A opção pelo regime de previdência complementar depende da prévia vinculação do servidor à previdência social básica. § 4º O exercício da opção a que se refere o caput é irrevogável e irretratável, não sendo devida pelos patrocinadores qualquer contrapartida referente ao valor dos descontos já efetuados sobre a base de contribuição acima do limite previsto nesta Lei Complementar.

10Art. 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.

11Curso de direito previdenciário. São Paulo: Método, 2008, p. 675.

12 Curso prático de direito previdenciário. 7ªed. Editora Jus Podium. Salvador -Bahia. 2010, pg. 47-48.

13 Apenas para exemplificação a GOIASPREV ainda não detém os estudos atuariais relativos aos servidores e membros do Poder Judiciário.

ASSESSORIA DE GABINETE, do (a) PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO , ao(s) 15 dia(s) do mês de agosto de 2018.



Documento assinado eletronicamente por **LUIZ CESAR KIMURA, Procurador (a)-Geral do Estado**, em 16/08/2018, às 09:03, 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](http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1) informando o código verificador **3639992** e o código CRC **1ED56177**.



Referência:  
Processo nº 201800042002662



SEI 3639992