MPCE
Ministério Público
do Estado do Ceará

Centro de Apoio Operacional da Defesa do Patrimônio Público e da Moralidade Administrativa - CAODPP

OFÍCIO Nº 0213/2022/CAODPP/PGJ/MPCE

Fortaleza, 20 de outubro de 2022

A sua Excelência, o(a) Senhor(a) Promotor de Justiça(a) com atribuição na tutela do patrimônio público
Promotoria de Justiça de Milagres

Nº MP: 02.2022.00048459-4
Assunto: Encaminha informações referente à demanda para fins de acompanhamento da gestão do Regime Próprio de Previdência Social do Município de Milagres.

Excelentíssimo(a) Senhor(a),

Cumprimentando-o(a) cordialmente, o CAODPP informa que, no âmbito do **Projeto Institucional "MPCE e a sustentabilidade da Previdência Social dos municípios cearenses",** encaminha-se o presente ofício, nos termos que segue:

Considerando que a Emenda Constitucional nº 103/2019 trouxe diversas inovações, dentre ela, pode-se citar: 1) a vedação da instituição de novos regimes próprios (§ 22 do art. 39 da CF); 2) a vedação da incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão à remuneração do cargo efetivo (§ 9º do art. 39 da CF); 2) previsão expressa de que o ocupante de mandato eletivo é vinculado ao Regime Geral da Previdência Social (§ 13 do art. 40 da CF); 3) antes de 2019, a previdência complementar do RPPS deveria ser entidade fechada, de natureza pública, atualmente a previdência complementar poderá ser entidade fechada ou aberta (§ 15 do art. 40 da CF); 4) possibilidade de RPPS realizar empréstimo consignado para seus segurados (§ 7º do art. 9º da Emenda Constitucional nº 103/2019); 5) parcelamentos de débitos previdenciários limitados a sessenta meses (§ 9º do art. 9º da Emenda Constitucional nº 103/2019 c/c § 11 do art. 195 da CF); 5) Restrição do rol de benefícios pagos pelos regimes próprios de previdência social às aposentadorias e pensões por morte (art. 9º, § 2º, da EC nº 103/2019), transferindo-se para o tesouro a responsabilidade pelo pagamento de benefícios diversos (auxílio-doença, salário-maternidade, auxílio-reclusão e salário-família) e; 5) Mudanças nas regras de concessão dos benefícios previdenciários e outras inovações, etc.

Este documento é cópia do original assinado digitalmente por JOSE SILDERLANDIO DO NASCIMENTO em 20/10/2022. Para conferir o original, acesse o site http://www.mpce.mp.br/autenticar-documentos/, informe o processo 02.2022.00048459-4 e o código B9201E.

Considerando que o § 6º do art. 9º da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, publicada no Diário Oficial da União na data de 13 de novembro de 2019, estabeleceu a seguinte obrigação para os entes da federação:

> Art. 9º (…) § 6º A instituição do regime de previdência complementar na forma dos §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição Federal e a adequação do órgão ou entidade gestora do regime próprio de previdência social ao § 20 do art. 40 da Constituição Federal deverão ocorrer no prazo máximo de 2 (dois) anos da data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional.

Considerando que em conformidade com Painel de Acompanhamento das Reformas Previdenciárias dos Entes após a Emenda Constitucional nº 103/2019, constante no endereço eletrônico **https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/dados-e-estatisticas/previdencia/painel-estatistico-da-previdencia/regimes-proprios-de-previdencia-social-1/painel-de-acompanhamento-da-reforma-previdenciaria** , publicado em 14/10/2022, de **62 RPPS localizados no Ceará, 34 entes realizaram reforma previdenciária**, o que corresponde a **54,84%**, sendo que **56,45%** dos entes estabeleceram alíquotas dos segurados de 14% ou progressiva, enquanto **82,26%** dos entes estabeleceram como rol de benefícios a aposentadoria e a pensão.

Considerando que o regime próprio de previdência social deve observar critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial (art. 40 da Constituição Federal), objetivando-se garantir a sustentabilidade previdenciária a longo prazo.

Considerando que o art. 9º, § 1º da Emenda Constitucional nº 103/2019 estabelece que até que entre em vigor lei complementar sobre as normas gerais dos regimes próprios, aplicam-se aos regimes próprios o disposto na Lei nº 9.717/98, observa-se a seguinte diretriz:

> Art. 9º (…) § 1º O equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência social deverá ser comprovado por meio de garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das despesas projetadas, apuradas atuarialmente, que, juntamente com os bens, direitos e ativos vinculados, comparados às obrigações assumidas, evidenciem a solvência e a liquidez do plano de benefícios.

Considerando que antes da reforma da previdência de 2019, a definição do equilíbrio financeiro e atuarial era prevista no ordenamento jurídico brasileiro apenas

Este documento é cópia do original assinado digitalmente por JOSE SILDERLANDIO DO NASCIMENTO em 20/10/2022. Para conferir o original, acesse o site http://www.mpce.mp.br/autenticar-documentos/, informe o processo 02.2022.00048459-4 e o código B9201E.

em norma infralegal, qual seja, na Portaria nº 464, de 19 de novembro de 2018,do Ministério da Fazenda:

> "27. Equilíbrio atuarial: garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, ambas estimadas e projetadas atuarialmente, até a extinção da massa de segurados a que se refere; expressão utilizada para denotar a igualdade entre o total dos recursos garantidores do plano de benefícios do RPPS, acrescido das contribuições futuras e direitos, e o total de compromissos atuais e futuros do regime.
> 28. Equilíbrio financeiro: garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro".

Considerando que a inadimplência das contribuições previdenciárias patronais e o parcelamento dos débitos previdenciários podem prejudicar a solvência do regime próprio.

Considerando que os débitos originais de parcelamentos das contribuições previdenciárias das Previdências Públicas dos Municípios, tendo como data-base 30/11/2021, atingem o valor de **R$ 44.198.125.255,89 (quarenta e quatro bilhões, cento e noventa e oito milhões, cento e vinte e cinco mil, duzentos e cinquenta e cinco reais e oitenta e nove centavos),** sendo que deste está quitado apenas o valor de R$ 2.045.178.280,26. Para se ter ideia da gravidade da questão do parcelamento dos débitos previdenciários dos RPPS dos municípios, os débitos originais dos parcelamentos dos estados e do Distrito Federal alcançam a quantia de **R$ 51.476.895.557,96 (cinquenta e um bilhões, quatrocentos e setenta e seis milhões, oitocentos e noventa e cinco mil, quinhentos e cinquenta e sete reais e noventa e seis centavos).** Referidas informações foram extraídas do link https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico-publico/debitos-de-contribuicoes-previdenciarias-dos-entes-federativos-com-seus-regimes-proprios-de-previdencia-social-2013-rpps

Considerando que no âmbito do Estado do Ceará, há 118 municípios em que os servidores efetivos são vinculados ao Regime Geral da Previdência Social – RGPS, **62 entes federativos vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS e 5 regimes próprios em extinção.**

Este documento é cópia do original assinado digitalmente por JOSE SILDERLANDIO DO NASCIMENTO em 20/10/2022. Para conferir o original, acesse o site http://www.mpce.mp.br/autenticar-documentos/, informe o processo 02.2022.00048459-4 e o código B9201E.

Considerando que em levantamento realizado por este centro de apoio, o parcelamento de débitos previdenciários de apenas 45 municípios cearenses alcançou a cifra de **R$ 186.888.836,60 (cento e oitenta e seis milhões, oitocentos e oitenta e oito mil e oitocentos e trinta e seis reais)** no DRRA de 2019, enquanto que no DRRA de 2020, o valor atual dos parcelamentos dos débitos previdenciários de 46 municípios cearenses foi de **R$ 247.363.271,28 (duzentos e quarenta e sete milhões, trezentos e sessenta e três mil, duzentos e setenta e um reais e vinte e oito centavos).**

Considerando que o parcelamento dos débitos previdenciários não é a principal causa que afeta a sustentabilidade do regime próprio. O CAODPP ao analisar preliminarmente os Demonstrativos de Resultado de Avaliação Atuarial (DRRA) disponibilizados no CADPREV, em maio de 2022, apenas levando-se em consideração os dados dos municípios cearenses que disponibilizaram os dados à Secretaria da Previdência e levando-se em consideração o valor atual dos planos de equacionamento de deficit atuarial, chega-se ao seguinte quadro ilustrativo:

Ano do DRRA	Número de municípios	Valor do plano do deficit (R$)
2019	44	4.214.897.134,77
2020	45	4.616.355.086,17
2019	44 municípios, Caucaia e Fortaleza	19.748.248.213,21
2020	45 municípios, Caucaia e Fortaleza	23.002.952.594,10

Considerando que o art. 1º, inciso VI, da Lei Federal nº 9.717/98 estabelece que 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, observando-se o pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do regime e **participação de representantes dos servidores públicos e dos militares, ativos e inativos, nos colegiados e instâncias de decisão em que os seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação.**

Este documento é cópia do original assinado digitalmente por JOSE SILDERLANDIO DO NASCIMENTO em 20/10/2022. Para conferir o original, acesse o site http://www.mpce.mp.br/autenticar-documentos/, informe o processo 02.2022.00048459-4 e o código B9201E.

Considerando que a Secretaria da Previdência encaminhou a este Centro de Apoio os ofícios nº(s) 18412/2022/MTP e 35488/2022/MTP, apontando o Relatório de Monitoramento da situação dos RPPS.

Considerando que panorama atualizado da situação das previdências públicas, identificou-se que dos 67 regimes próprios no âmbito do Ceará, 42 regimes próprios, inclusive do Estado do Ceará, possuem Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), expedido em razão de decisão do Poder Judiciário.

Considerando que o art. 11 da Emenda Constitucional nº 103/2019 estabeleceu que a contribuição previdenciária dos segurados do RPPS da União (servidores públicos efetivos, aposentados e pensionistas) será de **14% (quatorze por cento),** sendo que a alíquota seria progressiva por faixa de valor de rendimentos, iniciando-se por 7,5% para o segurado federal que auferisse um salário mínimo, podendo chegar ao percentual de 22% na faixa de valor superior ao rendimento de R$ 39.000,00 (trinta e nove mil reais).

Considerando que cabe aos estados, municípios e Distrito Federal realizarem as respectivas reformas da previdenciária constitucional, razão pela qual se revela importante o acompanhamento da reforma previdenciária municipal.

Considerando a importância do acompanhamento da questão previdenciária municipal, ainda mais diante da previsão constante no art. 149, § 1º-A, que decorreu da Emenda Constitucional nº 103/2019:

> 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.
> § 1º-A. Quando houver deficit atuarial, a contribuição ordinária dos aposentados e pensionistas poderá incidir sobre o valor dos proventos de aposentadoria e de pensões que supere o salário-mínimo.

Este documento é cópia do original assinado digitalmente por JOSE SILDERLANDIO DO NASCIMENTO em 20/10/2022. Para conferir o original, acesse o site http://www.mpce.mp.br/autenticar-documentos/, informe o processo 02.2022.00048459-4 e o código B9201E.

Considerando que aposentados e pensionistas vinculados ao Regime Geral da Previdência Social não contribuem para o sistema previdenciário respectivo, neles incluindo-se os aposentados e pensionistas de municípios que não possuem RPPS; por sua vez, em relação aos aposentados e pensionistas do RPPS, a referida regra constitucional possibilita a previsão de contribuição ordinária de servidores inativos e pensionistas **quando houver deficit atuarial do RPPS**, fato que exige melhor acompanhamento do deficit atuarial dos municípios. Registre-se que não se revela razoável município que não honre com suas contribuições patronais ou que preveja contribuições patronais insuficientes para o regime, venha a sacrificar aposentados e pensionistas que ganham apenas um ou pouco mais de um salário mínimo, com contribuição previdenciária de quatorze por cento. Assevere-se que já se buscou aprovar em determinado município cearense a alíquota de quatorze por cento para aposentados que ganham apenas um salário mínimo.

Considerando que a Reforma da Previdência, Emenda Constitucional nº 103/2019, incluiu o § 22 no art. 40 da Constituição Federal:

> Art. 40 (…) § 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 responsabilidade em sua gestão, dispondo, entre outros aspectos, sobre:
> I - requisitos para sua extinção e consequente migração para o Regime Geral de Previdência Social.

Considerando que referida regra constitucional aponta a preocupação do Poder Constituinte Derivado com a sustentabilidade do regime próprio, ao ponto de constitucionalizar a vedação da instituição de novos regimes próprios e de assentar em nível constitucional a previsão de que lei complementar federal poderá estabelecer requisitos para sua extinção e consequente migração para o Regime Geral de Previdência Social.

Considerando que este centro de apoio realizou em data pretérita levantamento no CADPREV e nos dados abertos da Secretaria da Previdência do Ministério do Trabalho e do Emprego, sobre informações referentes ao Regime Próprio de Previdência Social deste município, tendo coletado as seguintes informações **deste município** extraídas dos Demonstrativos de Resultados de Avaliação Atuarial – DRAA:

Este documento é cópia do original assinado digitalmente por JOSE SILDERLANDIO DO NASCIMENTO em 20/10/2022. Para conferir o original, acesse o site http://www.mpce.mp.br/autenticar-documentos/, informe o processo 02.2022.00048459-4 e o código B9201E.

Valor atual dos Parcelamentos dos Débitos Previdenciário		
2019	2020	2021
R$ 2.715.619,31	R$ 2.573.809,43	R$ 2.439.552,98

Valor atual do Plano de Amortização do Deficit Atuarial estabelecido em lei		
2019	2020	2021
R$ 62.768.414,67	R$ 74.424.068,92	R$ 35.312.024,76

Considerando que no último Demonstrativo de Resultado de Avaliação Atuarial de 2021, apontou a existência do seguinte Resultado: Superávit Atuarial, no valor de R$ 24.103.392,83. Ocorre que somente ocorreria o superávit ao final do prazo de equacionamento do deficit (2040) e que este suposto superávit atuarial ocorresse, seria imprescindível que o município honrasse a contribuição suplementar do plano de equacionamento de deficit, nos seguintes termos:

Plano de Amortização		
Ano	Alíquota (%)	Aporte Anual (R$)
2021	3,57	
2022	5,72	
2023	11,64	
2024	24,32	
2025	22,90	
2026	21,54	
2027	20,34	
2028	19,00	
2029	17,82	
2030	16,68	
2031	15,60	
2032	14,67	
2033	13,58	
2034	12,63	
2035	11,73	
2036	10,87	
2037	10,04	
2038	9,25	
2039	8,50	
2040	7,78	

Considerando que foi previsto no referido plano de equacionamento de deficit atuarial que em 2024, o município teria que adimplir com uma contribuição patronal suplementar de 24,32%, além da contribuição ordinária ou normal de 12%, o que exigiria uma contribuição

Este documento é cópia do original assinado digitalmente por JOSE SILDERLANDIO DO NASCIMENTO em 20/10/2022. Para conferir o original, acesse o site http://www.mpce.mp.br/autenticar-documentos/, informe o processo 02.2022.00048459-4 e o código B9201E.

patronal de 36,32%. Ora, se o município não adimplia uma contribuição patronal de apenas 11 ou 12%, ao ponto de realizar diversos parcelamentos e reparcelamentos de débitos previdenciários (fls. 104), inclusive da contribuição dos segurados (acredite-se), o risco de descumprimento do referido plano de equacionamento de deficit atuarial é elevadíssimo.

Considerando que há indícios de inexequibilidade do plano de equacionamento de deficit atuarial nos termos propostos, não sendo razoável imaginar-se que o município irá arcar, além da contribuição patronal normal, com a contribuição patronal suplementar nas alíquotas elevadas previstas acima, ainda mais no contexto de recorrentes parcelamentos de débitos previdenciários.

Diante do exposto, encaminha-se o protocolo com a documentação nele encartada, para fins de acompanhamento da gestão do Regime Próprio de Previdência Social do Município e da implementação da reforma da previdência municipal.

O CAODPP informa ainda que disponibiliza modelo institucional no SAJ-MP de **portaria de procedimento administrativo** que poderá ser adotado por Vossa Excelência. Consigne-se ainda que este centro de apoio disponibilizará capacitação para membros, servidores e estagiários sobre a atuação ministerial relacionada aos regimes próprios de previdência social, informando-se ainda a disponibilidade deste centro de apoio para agendamento de reunião para eventuais esclarecimentos sobre o projeto institucional em enfoque.

Atenciosamente,

José Silderlandio do Nascimento

Promotor de Justiça

Coordenador do CAODPP

Assinatura por Certificação Digital

Este documento é cópia do original assinado digitalmente por JOSE SILDERLANDIO DO NASCIMENTO em 20/10/2022. Para conferir o original, acesse o site http://www.mpce.mp.br/autenticar-documentos/, informe o processo 02.2022.00048459-4 e o código B9201E.