

NOTA TÉCNICA Nº 011/2024/CONAMP

Assunto: Manifestação acerca da Proposta de Emenda Constitucional nº 66/2023, apresentada com o objetivo de abrir novo prazo de parcelamento especial dos débitos dos municípios com seus Regimes Próprios de Previdência Social dos Servidores Públicos e com o Regime Geral de Previdência Social.

Ementa: PEC nº 66/2023. Abertura de prazo de renegociação de débitos dos municípios com seu RPPS e com o RGPS. Alargamento do escopo da proposta inicial, com atingimento do pacto federativo em decorrência de **substitutivo aprovado com inclusão do art. 40-A à Constituição Federal. Nova Reforma previdenciária nos regimes próprios dos demais entes da federação.** Manifestação fundamentada e propositiva da CONAMP com pleito de exclusão do art.40-A, *caput* e incisos I e II constante do art.1º e do art.3º, *caput* e parágrafo único, do texto da PEC nº 66/23 aprovado pelo Senado Federal.

A ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CONAMP), entidade de classe que congrega mais de 16 mil membros do Ministério Público dos Estados, do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e do Ministério Público Militar, após a manifestação de seu Conselho Deliberativo e, em face à Proposta de Emenda Constitucional 66/2023, aprovada em dois turnos pelo Senado Federal com dispensa de interstício, em 14 de agosto de 2023, matéria em tramitação na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, expede a seguinte **NOTA TÉCNICA** para colaborar no que tange à discussão das regras previdenciárias que pretende a Emenda aplicar aos regimes próprios de previdência dos Estados, do Distrito Federal.

De início, aponta-se que a mencionada PEC possuía diverso objeto (dívida dos Municípios) e que a questão previdenciária de regimes próprios dos Estados e Distrito Federal tão somente foi a ela trazida no Plenário do Senado, por intermédio do Substitutivo apresentado no dia da votação em dois turnos (Emenda 07).

Em sua inicial apresentação, assim foi lavrada a Proposta de Emenda Constitucional – PEC nº 66/2023:

“Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art.

100.....

§ 23. Os pagamentos de precatórios devidos pelas Fazendas Municipais estão limitados a 1% (um por cento) da Receita Corrente Líquida apurada no exercício financeiro anterior.

§ 24. Não são considerados no limite de que trata o § 23 os pagamentos de precatórios realizados nos termos dos §§ 11 e 21.

§ 25. Em 2030, verificando-se mora no pagamento de precatórios em virtude do limite de que trata o § 23, deverá ser quitado mediante parcelamento especial, dos termos de lei municipal, com prazo máximo de 240 meses.

§ 26. A cada cinco anos, verificando-se nova mora no pagamento de precatórios, deverá ser promovido novo parcelamento especial nos termos do § 25. (NR)

Art. 2º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 76-B. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2032, 30% (trinta por cento) das receitas dos Municípios relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes.

Art. 115. Fica excepcionalmente autorizado o parcelamento das contribuições previdenciárias e dos demais débitos dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, com os respectivos regimes próprios de previdência social, com vencimento até 30 de abril de 2023, inclusive os parcelados anteriormente, no prazo máximo de 240 (duzentos e quarenta) prestações mensais, mediante autorização em lei municipal específica, desde que comprovem ter alterado a legislação do regime próprio de previdência social para atendimento das seguintes condições, cumulativamente.

Art. 116. Fica excepcionalmente autorizado o parcelamento dos débitos decorrentes de contribuições previdenciárias dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, com o Regime Geral de Previdência Social, com vencimento até 30 de abril de 2023, ainda que em fase de execução fiscal ajuizada, inclusive os decorrentes do descumprimento de obrigações acessórias e os parcelados anteriormente, no prazo máximo de 240 (duzentos e quarenta) prestações mensais.

§ 3º O valor de cada parcela será acrescido de juros equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) ou à remuneração dos depósitos de poupança, o que for menor, acumulada mensalmente, calculados a partir do mês subsequente ao da consolidação até o mês anterior ao do pagamento.

§ 6º As parcelas a que se refere o caput deste artigo serão equivalentes ao saldo da dívida fracionado em até duzentas e quarenta parcelas ou a 1% (um por cento) da média mensal da receita corrente líquida do Município, o que resultar na menor prestação. (NR)

§ 7º Encerrado o prazo dos parcelamentos, eventual resíduo da dívida não quitada na forma prevista no caput deste artigo poderá ser pago à vista ou ser parcelado em até sessenta prestações, na forma prevista na Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002. (NR)

Art. 117. A formalização dos parcelamentos de que tratam os arts. 115 e 116 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias deverá ocorrer até 31 de dezembro de 2023 e ficará condicionada à autorização de vinculação do Fundo de Participação dos Municípios para fins de pagamento das prestações acordadas nos termos de parcelamento, observada a seguinte ordem de preferência:

Art. 3º Esta Emenda à Constituição entra em vigor na data de sua publicação.”

Após a apresentação do substitutivo em plenário no dia da votação, houve a aprovação – pelo Senado Federal – do seguinte texto, no que tange ao regime próprio dos entes subnacionais:

“Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 40-A. Aos regimes próprios de previdência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios aplicam-se as mesmas regras do regime próprio de previdência social da

União, exceto se preverem regras mais rigorosas quanto ao equilíbrio financeiro e atuarial.

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo, quanto à aplicação das mesmas regras do regime próprio de previdência social da União, inclui regras de:

I – idade e tempo de contribuição mínimos, cálculo de proventos e pensões, alíquotas de contribuições e acumulação de benefícios, além de outros aspectos que possam impactar o equilíbrio a que se refere o caput deste artigo;

II – transição para os atuais servidores e as regras transitórias aplicáveis tanto para esses quanto para aqueles que venham a ingressar no serviço público do ente federativo.

...

Art. 3º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão promover, em até 18 (dezoito) meses após a data da promulgação desta Emenda Constitucional, alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social para prever, no mínimo, as mesmas regras do regime próprio de previdência social da União a que se refere o art. 40-A da Constituição Federal.

Parágrafo único. Para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que não promoverem as alterações a que se refere o caput deste artigo em até 18 (dezoito) meses após a data da promulgação desta Emenda Constitucional, passam a vigorar as mesmas regras do regime próprio de previdência social da União a que se refere o art. 40-A da Constituição Federal.”

Em síntese: a proposta pretende permitir aos entes subnacionais que promovam alterações em seus regimes próprios, adotando regras mais rígidas que aquelas previstas pela Constituição Federal para os servidores federais, além de determinar que, na hipótese de não promoverem suas reformas, deverão adotar as regras vigentes para a União.

Da forma como apresentada, a **atual redação da PEC 66/2023 impõe, na prática, um modelo padronizado de RPPS que tende a se colidir com diversas legislações estaduais e municipais**. Assim, além de ferir o pacto federativo, esse modelo amalgamado tem o potencial de gerar inúmeras antinomias e sistemas previdenciários híbridos, de difícil compreensão e aplicabilidade insegura.

A tendência é que essa aglutinação de normas e regimes sobrecarregue de ações o Poder Judiciário, gerando demandas recorrentes, causando enorme insegurança jurídica em relação a temas centrais na vida dos servidores públicos, a exemplo do tempo de contribuição, idade mínima, regras de transição, pedágios, regime de médias, alíquotas da contribuição social e sua progressividade, regras de migração para regime de previdência complementar (RPC), benefício especial, cálculos de aposentadoria, dentre tantos outros aspectos vitais.

De se ressaltar que o pacto federativo é um dos pilares do ordenamento constitucional brasileiro. Ele está consagrado na Constituição Federal de 1988, que adota a forma federativa de Estado como um dos seus fundamentos, conforme previsto no artigo 1º, e reafirma a autonomia dos entes federativos – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – no artigo 18.

A análise do pacto federativo e da autonomia dos entes subnacionais é essencial para compreender a distribuição de competências e a organização político-administrativa no Brasil, **especialmente diante de risco potencial decorrente de emendas inseridas ao texto da PEC 66/2023**.

O pacto federativo consiste na união de entes autônomos (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), que, sob uma mesma Constituição, compartilham competências e responsabilidades. Esse modelo de organização visa **equilibrar a**

centralização necessária para manter a integridade nacional com a descentralização que garante autonomia administrativa, legislativa e financeira aos entes federados.

Nesse sentido, esse pacto se baseia na repartição de competências entre os *entes*. O artigo 18 da Constituição estabelece que "*a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição*".

Em resumo, a autonomia dos Estados e Municípios no Brasil é uma característica essencial da federação e pilar fundamental do pacto federativo brasileiro, baseado nas capacidades de **autogoverno, autolegislação, autoadministração e auto-organização** dos entes subnacionais.

Diante disso, a partir da análise da novidade introduzida pela emenda de Plenário à PEC nº 66/2023 – constata-se a **ampliação do escopo da proposta para além dos Municípios, atingindo Estados e Distrito Federal e seus respectivos servidores**, numa espécie de **reforma previdenciária complementar àquela decorrente da Emenda Constitucional nº 103/2019**, esta, na qual, optou-se por não promover esse tipo medida de vinculação dos regimes próprios de previdência dos servidores desses Estados e dos Municípios ao da União.

Necessário gizar que a emenda n. 6 extrapolou o objeto inicial da PEC nº 66/2023, que está relacionada à concessão de prazo aos Municípios relativos ao parcelamento de débito previdenciário e estabelecimento de teto de pagamento de precatórios, invadindo a seara dos servidores públicos dos *entes* federativos subnacionais.

Nos termos como aprovada pelo Senado Federal, com as emendas nº 06 e 07, PEC n. 66/2023, a proposta desconsidera a base fundamental da autonomia dos Estados e Municípios de organizarem os próprios regimes previdenciários e de gerir o regime jurídico de seus servidores, refletindo em flagrante violação ao texto constitucional.

Sob outro ângulo, ainda deve ser considerada que a proposta **mitiga substancialmente a competência deferida pelo constituinte originário aos Estados, ao**

Distrito Federal e aos Municípios de legislarem concorrentemente sobre previdência social (art. 24, XII, CF/88).

O federalismo de cooperação, modelo pelo qual está organizado o Estado Brasileiro, impõe repartição de competência que trazem poderes a serem exercidos, mas também impõe responsabilidades. Se a PEC nº 66/2023, se propõe a auxiliar Municípios que evidentemente encontram-se com a capacidade financeira comprometida em razão de dívidas previdenciárias e de precatórios, não pode a União se colocar no papel de tutor dos demais entes federativos.

A jurisprudência do STF tem reafirmado a importância da autonomia dos entes subnacionais como instrumento estruturante do pacto federativo que forma nosso Estado Democrático de Direito (art. 1º, caput, CF/88).

Nesse diapasão, não se pode eximir Estados e Municípios de suas obrigações materiais constitucionais, como também não é justificável que a União possa transmutar os demais entes federativos em meros entes acessórios que devem ser geridos à reboque do que bem entender a União.

“A par da controvérsia de fundo, de índole material, há a problemática alusiva à competência para dispor sobre a revisão dos proventos. Se, de um lado, é certo que a Constituição de 1988, ao referir-se a lei, remete, de regra, à federal, de outro, não menos correto, é que, a teor do disposto no art. 24, XII, dela constante, surge **a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre previdência social**, proteção e defesa da saúde. Então, forçoso é concluir que **a regência federal deve ficar restrita, como previsto no § 1º do citado art. 24, ao estabelecimento de normas gerais**. Ora, **não se pode concluir que, no âmbito destas últimas, no âmbito das normas gerais, defina-se o modo de revisão dos proventos**. Sob esse ângulo, tenho como relevante a articulação do Estado do Rio Grande do Sul no que aponta o vício formal quanto à observância do art. 15 da Lei 10.887/2004

relativamente aos respectivos servidores. (...) Os citados arts. 1º e 2º versam o cálculo dos proventos no âmbito não só da União como também dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (...) Cumpre ter presente, então, **que da mesma forma que normatização da revisão geral do pessoal da ativa cabe ao próprio Estado, compete à unidade da Federação legislar sobre a revisão do que percebido pelos inativos e pensionistas, sob pena de o sistema ficar capenga, ou seja, ter-se a regência da revisão do pessoal da ativa mediante lei estadual e dos inativos e pensionistas via lei federal.** Nada justifica esse duplo enfoque, cumprindo a uniformização de tratamento. [ADI 4.582 MC, voto do rel. min. Marco Aurélio, j. 28-9-2011, P, DJE de 9-2-2012.] (sem grifos no original)

"O modelo federativo constitucionalmente adotado não autoriza a hierarquização das vontades dos entes políticos, nem permite transposição unilateral das atribuições constitucionais de um ente federado a outro, porquanto a autonomia insculpida no art. 18 da Constituição Federal é corolário da ideia de forma federativa de Estado; sem ela, existirá mera descentralização administrativa, sem a correspondente multiplicação de centros de poder que perfaz uma real federação." (ADI nº 3.499/ES, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 30/08/2019)

A violação ao pacto federativo não se mostra como única questão passível de apontamento. Como já apontado alhures, outro aspecto relevante é que o texto aprovado a partir da emenda nº 6 incorreu em perceptível desvio do objeto da PEC.

No caso, ainda que se possa arguir que a PEC n. 66, de 2023, trata de tema previdenciário, não é menos correto afirmar que a proposta se restringe ao tema de auxílio aos Municípios em termos de parcelamento de dívidas, tema muito diverso de se estabelecer um novo regime jurídico funcional dos servidores, impactado pela proposta, e que ainda avançou sobre o regime jurídico previdenciário próprio dos servidores dos Estados e do Distrito

Federal e dos Municípios, impondo surpresa àqueles que inicialmente não estavam abrangidos pela proposta inicial.

Sob tal perspectiva, o STF já se pronunciou:

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

Além disso, a quebra da boa-fé, nesse caso, no transcorrer da análise da proposta, representa uma clara violação ao devido processo legislativo, reconhecido pelo próprio parecer do Relator de Plenário no Senado Federal, o qual, não obstante reconhecer a inovação desarrazoada da Emenda nº 6, acabou por acolher e inserir a mudança dos regimes previdenciários próprios de Estados, Distrito Federal e Municípios ao texto.

Considerando o aspecto objetivo da presente análise, relativa aos aspectos legislativos da proposta, que não objetiva, por corolário, exaurir toda a matéria de direito passível de ser suscitada, conclui-se que, sendo esse o interesse e a pretensão a ser defendida, é possível a defesa da tese da inconstitucionalidade da PEC 66/2023, na forma como aprovada pelo Senado Federal, **em especial no tocante à inclusão do art. 40-A da Constituição Federal promovida pelo art. 1º, e o art. 3º, caput e parágrafo único do texto da PEC 66/2023.**

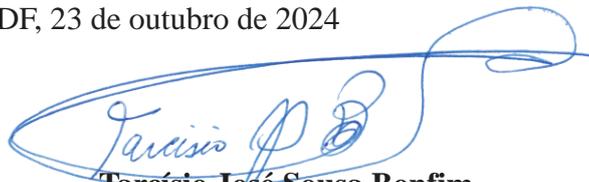
Tais dispositivos podem ser interpretados como uma interferência na autonomia dos entes federados violadora do pacto federativo, pois, não só amplia o aspecto subjetivo da proposta ao incluir seus efeitos para Estados e o Distrito Federal, como suprime a autonomia e a discricionariedade desses entes em legislar sobre seus regimes próprios de

previdência e, conseqüentemente, como efeito decorrente, impactando sobre o regime jurídico de seus servidores.

Nessa esteira, a inovação no objeto da proposta original e a possível violação ao devido processo legislativo nos levam à conclusão de que existe possível vício de constitucionalidade nas inovações introduzidas pelas Emendas nº 6 e 7, de Plenário, do Senado Federal, constante do texto aprovado e atualmente em tramitação na CCJC da Câmara dos Deputados, a ensejar, se for o caso, a atuação político-legislativa no sentido de suprimir as inovações citadas.

Em quadro que tal, a CONAMP sugere à Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados **a supressão do art. 40-A, caput e de seus incisos I e II (constante do art. 1º da PEC 66/2023) e do artigo 3º, caput, e seu parágrafo único, da PEC 66/2023.**

Brasília/DF, 23 de outubro de 2024

A handwritten signature in blue ink, reading 'Tarcísio José Sousa Bonfim', is written over a large, stylized blue oval graphic.

Tarcísio José Sousa Bonfim
Presidente da CONAMP