



**Procedência:** Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

**Interessado:** Ministério Público do Estado de Minas Gerais

**Número:** 15.706

**Data:** 21 de junho de 2016

**Assunto:**

DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. SERVIDORES PÚBLICOS. REGIME DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR. ART. 40, §§ 14 A 16 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INSTITUIÇÃO, NO ESTADO DE MINAS GERAIS, POR MEIO DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 132, DE 2014. INEXISTÊNCIA DAS CONDICIONANTES “CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO” OU REGULAMENTAÇÃO DO FUNDO – FUNPREV – PREVISTO NO ART. 8º DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 131, DE 2013, PARA INÍCIO DA APLICAÇÃO DO TETO DO REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA. SUJEIÇÃO AUTOMÁTICA DOS AGENTES DESTINATÁRIOS DO REGIME PRÓPRIO AO REGIME COMPLEMENTAR, CUJO INGRESSO OCORREU APÓS 12/02/2015, DATA DA PUBLICAÇÃO NO D.O.U. DO ATO DA PREVIC QUE AUTORIZOU O FUNCIONAMENTO DA PREVCOM-MG.

### *Relatório*

Vem a esta Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais, para análise e manifestação, expediente originário do Ministério Público Estadual, tendo por objeto questionamentos acerca de pressupostos jurídicos para aplicação do regime de previdência complementar estadual aos servidores e membros daquele Órgão Constitucional.



Por meio do OF. GAB. AGE-MG nº 224/16, o documento, questionando os encaminhamentos do pedido constante do Expediente MPE nº ID 2557680, datado de 29/04/2015, foi remetido à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. O expediente tramitou inicialmente junto à Diretoria Central de Contagem de Tempo e Aposentadoria, que se manifestou incompetente para respondê-lo, devolvendo-o à Assessoria Jurídica daquela Secretaria. Por ordem do Exmo. Sr. Secretário de Estado de Planejamento e Gestão, Helvécio Miranda Magalhães Júnior, o caso foi devolvido a este Órgão ao qual compete a representação e consultoria jurídica do Estado.

Por meio do OF. GAB. SEC. Nº 191/16, de 23 de maio de 2016, o Exmo. Sr. Secretário de Estado de Planejamento e Gestão remeteu a esta Advocacia Geral do Estado cópia do OF. GAB. SEC. Nº 48/16, através do qual já havia registrado ao Exmo. Sr. Procurador-Geral de Justiça, Dr. Carlos André Mariani Bittencourt, que desde a autorização de funcionamento da entidade fechada de previdência complementar PREVCOM-MG, por meio de ato da Superintendência Nacional de Previdência Complementar – PREVIC, publicado no DOU de 12/02/2015, o referido regime encontra-se em vigor. Conseqüentemente, estabelecendo a limitação de contribuições e benefícios equivalentes ao teto do salário de contribuição do Regime Geral de Previdência Social *para todos os agentes destinatários do regime próprio de previdência cujo ingresso ocorreu a partir daquela data*. Informou, ainda, que a Assembleia Legislativa, Defensoria Pública e o Poder Executivo, já haviam assinado convênios de adesão, adotando os procedimentos necessários ao cumprimento dos requisitos legais. Por fim, solicitou ao Ministério Público informações e eventuais prazos a serem observados para encaminhamentos destinados à implantação da previdência complementar junto àquele Órgão Ministerial.



Ao término do mencionado Ofício, o Exmo. Sr. Secretário colocou aquela Secretaria à disposição do MPE, para o apoio eventualmente necessário.

Em síntese, a consulta originária do Ministério Público Estadual, datada de 25/04/2015, aparentemente parte da premissa de que a par da criação do regime de previdência complementar, por meio da Lei Complementar Estadual nº 132, de 2014, a Lei Complementar Estadual nº 131, de 2013, instituiu o Fundo Previdenciário de Minas Gerais – FUNPREV, com o objetivo de prover os recursos necessários para garantir o pagamento de benefícios previdenciários aos servidores que ingressarem no serviço público estadual a partir da autorização de funcionamento da entidade fechada de previdência complementar do Estado. Como ainda não houve celebração de convênio de adesão do Ministério Público à PREVCOM-MG, e o FUNPREV ainda não foi regulamentado, estes fatos seriam impeditivos à aplicação do regime complementar já autorizado a funcionar.

Ao término da consulta, foram apresentados pelo Órgão Ministerial os seguintes questionamentos:

- 1) Em razão da ainda inexistência do convênio de adesão, pode-se afirmar que o teto do Regime Geral de Previdência Complementar para os servidores e membros do Ministério Público somente poderá ser aplicado após a adesão do Ministério Público à PREVCOM e aprovação pela PREVIC?
- 2) Em caso de imediata adesão do Ministério Público de Minas Gerais ao Plano de Benefícios disponível, até a efetiva instituição do Fundo Previdenciário de Minas Gerais, os repasses dos valores fixados para o financiamento do FUNPREV podem ser realizados junto ao FUNFIP?

Após a análise do caso, opino.



### *Parecer*

Desde a Emenda Constitucional nº 20, de 1998, o regime próprio de previdência dos servidores públicos passa por progressivas e substanciais modificações, voltadas a conferir maior segurança jurídica e sustentabilidade para o próprio regime e para os benefícios futuros. Um dos pilares das reformas foi a aproximação entre regimes próprios e o regime geral da previdência social.

A referida Emenda estabeleceu no art. 40, §§ 14 a 16 (sendo que o § 15 teve sua redação alterada pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003):

§ 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.

Redação original: § 15 - Observado o disposto no art. 202, lei complementar disporá sobre as normas gerais para a instituição de regime de previdência complementar pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para atender aos seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo.

§ 16 - Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)



A leitura apenas do texto constitucional se nos apresenta suficiente para legitimar as seguintes conclusões: a) a Emenda Constitucional nº 41, de 2003, simplificou a instituição dos regimes complementares, privilegiando a autonomia dos entes federativos e passando a exigir lei ordinária, de iniciativa do Poder Executivo, para este fim; b) a aplicação do art. 202, e seus parágrafos, é subsidiária, como se infere da expressão “no que couber”, contida no § 15 do art. 40 da Constituição; c) a instituição do regime complementar de previdência, na forma da lei que o instituir, é *pressuposto e marco* para aplicação do teto do regime geral de previdência social aos servidores titulares de cargo efetivo (hoje destinatários das regras do art. 40, como ratificam o *caput* e seu § 13) e aos seus pensionistas; d) a partir da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, são exigências formais: que a gestão do regime complementar ocorra por meio de entidades fechadas de previdência; e que tais entidades tenham natureza pública, buscando dar maior segurança aos destinatários; e) o § 16 do art. 40 da Constituição excepciona do regime complementar apenas o servidor que já houver ingressado no serviço público até a data de publicação do ato de instituição, o que ratifica a aplicabilidade automática a todos os destinatários *com ingresso posterior à referida data*.

Embora o constituinte derivado não tenha instituído os regimes complementares por meio de normas constitucionais de eficácia plena, traçou, objetivamente, critérios formais e temporais para sua aplicação.

Entre outras premissas, observou-se o princípio da proteção à confiança, pois apesar de o Supremo Tribunal Federal ter consolidado entendimento de que servidores públicos estatutários não tenham direito adquirido a regime jurídico, foi *facultada* aos servidores já em exercício quando instituídos os regime de previdência complementar a adesão aos mesmos.



Portanto, para novos servidores e demais agentes destinatários do regime próprio de previdência *não há direito adquirido ao regime previdenciário anterior quanto à totalidade da remuneração*, segundo as regras do *caput* do art. 40 da Constituição Federal, ou regras contidas especialmente nas Emendas Constitucionais nº 20, de 1998; nº 41, de 2003; e nº 47, de 2005.

Reforçando a tese, importante frisar que o constituinte derivado conferiu *ao Poder Executivo* a prerrogativa para iniciar o processo legislativo para instituição do regime complementar. A premissa de que enquanto não houver adesão, mediante convênio, os demais Poderes, o Ministério Público ou o Tribunal de Contas do Estado, poderiam continuar aplicando a regime próprio de previdência, sem observância do teto dos salários de contribuição do regime geral de previdência, aos novos seus servidores e membros, implicaria, na prática, instrumento de legislação negativa. Em outros termos, instrumento que anularia a eficácia da previsão constitucional e legal no sentido de que, a partir da efetiva instituição do regime complementar, ele é compulsório para os novos agentes, sendo facultativo apenas para aqueles que já tivessem ingressado no serviço público.

Em resposta a consulta formulada pelo Estado de Minas Gerais à PREVIC quanto à possibilidade de convênio de adesão ao regime complementar produzir efeitos retroativos, constou da fundamentação do Parecer nº 14/2015/CGAF/DITEC/PREVIC, de 11 de agosto de 2015:



15. Ademais, da leitura do § 16 do artigo 40 da Constituição, verifica-se que o marco temporal para aplicação do teto do regime geral de previdência social é a publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar, orientação essa perseguida pelo legislador que por meio da Lei Complementar nº 132 de 2014 estabelece o momento em que deve ser aplicado o limite máximo, conforme expressa previsão em seu artigo 3º, em consonância com a Lei Maior.

De fato, assim dispôs o legislador mineiro, por meio da Lei Complementar nº 132, de 2014:

Art. 1º Fica instituído o Regime de Previdência Complementar a que se referem os §§ 14 e 15 do art. 40 da Constituição da República.

Parágrafo único. O Regime de Previdência Complementar de que trata o caput abrange:

I - os titulares de cargos efetivos, assim considerados os servidores cujas atribuições, deveres e responsabilidades específicas estejam definidos em estatutos ou normas estatutárias e que tenham sido aprovados por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos;

II - os membros da magistratura, do Ministério Público e da Defensoria Pública, bem como o Conselheiro do Tribunal de Contas.

...

Art. 3º Aplica-se o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social – RGPS – de que trata o art. 201 da Constituição da República às aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Minas Gerais aos servidores e membros de Poder a que se refere o parágrafo único do art. 1º ***que tenham ingressado no serviço público a partir da data de início da vigência do Regime de Previdência Complementar de que trata esta Lei, independentemente de sua adesão a ele.***

§ 1º - ***A vigência do Regime de Previdência Complementar instituído por esta Lei Complementar será considerada a partir da data de publicação, pelo órgão fiscalizador, da autorização de aplicação do regulamento do plano de benefícios da entidade a que se refere o art. 4º.***



Como noticiado na própria manifestação de consulta do Ministério Público Estadual, em 12 de fevereiro de 2015 a PREVIC, órgão fiscalizador das entidades de previdência complementar, aprovou o Regulamento do Plano de Benefícios da PREVPLAN e fixou prazo de 180 dias para início do funcionamento do referido plano.

Portanto, todo o ciclo de instituição do regime complementar de previdência para servidores estaduais e demais autoridades às quais se aplica o art. 40 da Constituição Federal, já foi cumprido. Logo, não há que se falar na manutenção da sistemática anterior, sem aplicação do teto de contribuição e benefícios do regime geral de previdência, pela ausência da celebração de convênios de adesão, que tem efeitos jurídicos outros.

Finalmente, embora o legislador estadual, concomitantemente à criação do regime complementar, tenha previsto a criação de Fundo específico – FUNPREV –, a ser regulamentado, para recebimento das contribuições dos servidores vinculados ao novo regime previdenciário, não se pode afirmar que a falta de regulamentação do fundo também seria obstáculo à aplicação do teto do regime geral de previdência aos novos servidores e membros do Ministério Público.

Primeiramente, porque não se trata de exigência constitucional ou legal do regime complementar a criação de fundo específico, mas de simples opção de gestão previdenciária de recursos adotada pelo legislador estadual. E o art. 3º, § 1º, da Lei Complementar Estadual nº 132, de 2014, foi expresso ao fixar o marco inicial de instituição, que funciona como corte histórico para a vinculação compulsória ao novo regime.

Ademais, seguindo o preceito do art. 40, §§ 14 a 16 da Constituição Federal, diversos outros entes federados instituíram regime complementar sem sequer cogitar da instituição de fundo gestores semelhante, corroborando não haver imprescindibilidade dos mesmos.





Como exemplo, cita-se o Estado de São Paulo:

LEI Nº 14.653, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2011

...

CAPÍTULO

I

Do Regime de Previdência Complementar

Artigo 1º - Fica instituído, no âmbito do Estado de São Paulo, o regime de previdência complementar a que se refere o artigo 40, §§ 14 e 15, da Constituição Federal.

§ 1º - O regime de previdência complementar de que trata o “caput” deste artigo, de caráter facultativo, ***aplica-se aos que ingressarem no serviço público estadual a partir da data da publicação desta lei, e abrange:***

1 - os titulares de cargos efetivos, assim considerados os servidores cujas atribuições, deveres e responsabilidades específicas estejam definidas em estatutos ou normas estatutárias e que tenham sido aprovados por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos ou de provas de seleção equivalentes;

2 - os titulares de cargos vitalícios ou efetivos da Administração direta, suas autarquias e fundações, da Assembleia Legislativa, do Tribunal de Contas e seus Conselheiros, das Universidades, do Poder Judiciário e seus membros, do Ministério Público e seus membros, da Defensoria Pública e seus membros;

...

Artigo 22 - A SP-PREVCOM será mantida integralmente por suas receitas, oriundas das contribuições dos participantes, assistidos e patrocinadores, dos resultados financeiros de suas aplicações e de doações e legados de qualquer natureza.

...

§ 2º - Cada patrocinador será responsável pelo recolhimento de suas contribuições ***e pela transferência à SP-PREVCOM*** das contribuições descontadas dos seus participantes, observado o disposto nesta lei, no estatuto da SP-PREVCOM e no regulamento do plano de benefícios previdenciários complementares.

...

Artigo 24 - Os planos de benefícios da SP-PREVCOM serão criados por ato do Conselho Deliberativo da SP-PREVCOM, mediante solicitação dos patrocinadores.





§ 1º - O Estado de São Paulo, por meio dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Tribunal de Contas, das Universidades, do Ministério Público e da Defensoria Pública deverão solicitar a criação de plano de previdência complementar para seus membros e servidores, no prazo de 90 (noventa) dias da data do início do funcionamento da SP-PREVCOM, onerando os recursos dos seus respectivos orçamentos.

§ 2º - Caso os Poderes ou instituições referidos no § 1º deste artigo não solicitem a criação de plano de previdência complementar para seus membros e servidores no prazo previsto, será oferecido um dos planos de previdência complementar destinado aos servidores do Poder Executivo, assegurada a portabilidade para o plano próprio quando for instituído.

Portanto, já em vigor o regime complementar, desde a publicação no DOU de 12/02/2015 da autorização de funcionamento dada pela PREVIC, não há falar que a ausência de regulamentação do Fundo de que trata a Lei Complementar Estadual nº 131, de 2013, seria condicionante para sua aplicação pelo Consulente. Ocorrendo a adesão, os recursos serão repassados à PREVCOM-MG na forma da legislação e regulamentação vigente e observada pelos demais Poderes e Órgãos que já celebraram convênio para este fim. Importante frisar que tanto participantes e assistidos, quanto patrocinadores, têm representação nos órgãos de gestão e fiscalização da PREVCOM-MG e, por meio deles, podem certificar a correta aplicação e destinação dos recursos.

### ***Conclusão***

Em face de todo o exposto, ratificando as informações do Exmo. Sr. Secretário de Estado de Planejamento e Gestão, já encaminhadas à Procuradoria Geral de Justiça de Minas Gerais em 26/01/2016, concluímos que a celebração de convênio de adesão do MPE à PREVCOM-MG não é pressuposto ou requisito legal ou constitucional para a aplicação do teto do regime geral de previdência a todos os servidores e membros daquele Órgão Ministerial com ingresso a partir da condição estipulada no art. 3º, § 1º, da Lei Complementar Estadual nº 132, de 2014.



Até a regulamentação do Fundo – FUNPREV – a que se refere o art. 8º da Lei Complementar Estadual nº 131, de 2013, o repasse dos valores referentes à previdência complementar dar-se-á na forma da legislação e regulamentação vigente, subsistindo instrumentos específicos de fiscalização da aplicação e destinação dos recursos.

Aprovado este parecer, propõe-se a seguinte tese jurídica:

“Aplica-se o regime de previdência complementar de que trata o art. 40, §§ 14 a 16, da Constituição Federal, em Minas Gerais instituído pela Lei Complementar nº 132, de 2014, a todos os agentes destinatários do regime próprio de previdência com ingresso a partir de 12/02/2015, data da publicação no D.O.U., pela PREVIC, do ato exigido pelo art. 3º, § 1º, da referida Lei Complementar Estadual (excetuados *apenas* os destinatários da norma contida no § 16 do art. 40 da Constituição Federal). Para os servidores sujeitos à nova sistemática previdenciária, o teto de contribuição e dos benefícios assegurados pelo regime próprio de previdência social do Estado é aquele estabelecido para o regime geral de previdência social. A fruição de benefícios sobre a diferença pressupõe adesão facultativa ao regime complementar e cumprimento dos requisitos nele estabelecidos.”

É o nosso parecer, em 11 (onze) laudas.

À consideração superior.

Belo Horizonte, 17 de junho de 2016

*Alessandro Branco*

ALESSANDRO HENRIQUE SOARES CASTELO BRANCO  
PROCURADOR DO ESTADO  
OAB/MG 76.715 – MASP 1050973-5

APROVADO EM 20/09/2016.

*Daniilo Antônio de Souza Castro*  
Daniilo Antônio de Souza Castro  
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica  
MASP 1.120.503-6 - OAB/MG 98.840

*Alexandro Henrique Soares Castelo Branco*  
Alexandro Henrique Soares Castelo Branco  
Procurador do Estado  
Advocacia-Geral do Estado