



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ADVOCACIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Procedência: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG

Interessado: Diretor de Administração e Pagamento de Pessoal da Polícia Civil

Número: 16.094

Data: 13 de maio de 2019

Classificação Temática: Servidor Público. Regime Jurídico Previdenciário - Próprio - Complementar

Precedentes: Parecer AGE/CJ 15.706, de 21 de junho de 2016

Ementa:

REGIMES DE PREVIDÊNCIA PRÓPRIO E COMPLEMENTAR DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO DE MINAS GERAIS - APLICAÇÃO DO TETO DE BENEFÍCIOS ADOTADO PELO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - DEFINIÇÃO DOS DESTINATÁRIOS - AVERBAÇÃO DE TEMPO ANTERIOR - CTC - DATA LIMITE PARA DEFINIÇÃO DO REGIME PREVIDENCIÁRIO APLICADO - EXERCÍCIO DO CARGO EFETIVO

- No caso específico do Estado de Minas Gerais, com a atual redação do inciso I, § 3º do art. 3º da Lei Complementar 132 de 07/01/2014, que não distinguiu espécies de "tempo de serviço público" (federal, estadual, municipal, distrital ou militar), o servidor que tiver qualquer desses tempos anteriormente a 12/2/2015 e preencher os demais requisitos dos incisos II e II, do §3º, do art. 3º da LC 132/2014, não estará sujeito ao teto do RGPS, devendo ser vinculado ao RPPS, com os direitos nele previstos.

- Entretanto, considerando o entendimento pacífico do STF, segundo o qual os servidores públicos não possuem direito adquirido a regime jurídico, mudando a conformação do(s) regime(s) jurídico(s) previdenciário(s) no âmbito do Estado de Minas Gerais, de um único RPPS vigente até 12/2/2015, para um sistema dual de RPPS e RPC após esta data, compete a este ente federado definir o universo de servidores que estarão em um ou outro sistema, aplicando-se o teto do RGPS àqueles que forem assim definidos, observadas as normas constitucionais e gerais de regência. Razão pela qual lei complementar estadual superveniente poderá limitar a exigência do inciso I, § 3º do art. 3º da Lei Complementar 132 de 07/01/2014, a tempo de serviço público estadual, com base no princípio federativo (CF, art. 1º), da autonomia constitucional (CF, art. 18), da competência concorrente (CF, art. 24, XII), da competência suplementar (CF, art. 24, §2º) e competência residual (CF, art. 25, §1º).

- A expressão "tempo de serviço público" a que se refere o inciso I, § 3º do art. 3º da Lei Complementar 132 de 07/01/2014 alcança o tempo de

serviço na condição de militar por força do art. 40, §9º c/c art. 42, §1º, da Constituição de 1988.

- Sendo servidor de outra unidade da federação, a averbação desse tempo junto ao Estado de Minas Gerais pressupõe a apresentação da CTC do regime de origem, juntamente com requerimento do servidor conforme Portaria 154/2008. Sendo servidor de cargo efetivo do próprio Estado de Minas Gerais, em tese, não é necessária a CTC, bastando o registro de que o tempo anterior se somará ao novo tempo, mediante requerimento do servidor, sendo que este é imprescindível. Em qualquer caso, há que se observar as demais exigências da LC 132/2014, em especial aquelas contidas nos incisos I a III, do §3º, do art. 3º, cumulativamente.

- A averbação de tempo anterior, para fins de definição do regime jurídico previdenciário, deve se dar até a data do exercício das funções do novo cargo, que configura a filiação do servidor e determina o regime jurídico previdenciário aplicável (art. 14, ON/MPS 02/2009).

RELATÓRIO

1. Os termos da presente consulta se iniciaram por meio do Ofício 0677/COORD/DAPP/2018, de 2 de março de 2018, oriundo do Diretor de Administração e Pagamento de Pessoal da Polícia Civil, que indagou da Superintendente Central de Administração de Pessoal - SCAP/SEPLAG, o seguinte:

"a) O inciso I, § 3º do art. 3º da Lei Complementar 132 de 07/01/2014 dispõe que o Regime de Previdência Complementar não se aplica ao servidor que tenha ingressado no serviço público antes da vigência do regime de que trata esta Lei Complementar. A expressão "serviço público" refere-se a todas as esferas (Estadual, Municipal, Federal), inclusive a Regimes Militares?

b) O servidor exonerado do cargo público anterior tem por obrigação averbar a Certidão de Tempo de Contribuição na Polícia Civil ou basta declaração comprobatória ou equivalente do ingresso no serviço público antes da vigência do regime de que trata esta Lei Complementar?

c) Servidor em acúmulo lícito de cargos em que uma das posses ocorreu antes da LC nº 132/2014; e a outra, após a vigência da Lei Complementar, se sujeitará aos dois regimes de previdência?(Ex.: Médico Perito em exercício na FHEMIG desde 2004 tomou posse no cargo de Médico Legista na Polícia Civil em 2016, e atualmente acumula ambos os cargos com o devido Processo de Acúmulo Lícito de Cargos);

d) Caso o servidor exemplificado na alínea "c" pedir exoneração no cargo da FHEMIG hoje, e conseqüentemente averbar a respectiva Certidão de Tempo de Contribuição na Polícia Civil, haveria migração do regime de previdência do cargo anterior (Regime Geral de Previdência)?

e) A qual órgão a PREVCOM/MG recorrerá para validar o enquadramento do servidor no Plano de Previdência Complementar? "

2. A Diretora Central de Aposentadoria e Desligamento, nos termos do Memorando SEPLAG/DCAD nº 31/2018, encaminhou o expediente para análise e parecer da AJA/SEPLAG, com as seguintes propostas de respostas:

1) A expressão “serviço público” refere-se a todas as esferas (Estadual, Municipal, Federal) inclusive a Regimes Militares?

Resposta: Nos termos da Lei Complementar nº 132/2014, estão vinculados ao teto do regime geral os servidores que ingressaram no Estado de Minas Gerais após a vigência do regime de previdência complementar e à autorização de seu regulamento, fato que ocorreu em 12.02. 2015. Nesta linha de raciocínio entende esta diretoria que o regime de previdência complementar instituído pela Lei Complementar 132, de 03.01.2014, em vigor desde 12.02.2015 (conforme a Portaria PREVIC 80, publicada no DOU em 12.02.2015), aplica-se aos policiais civis que ingressaram no serviço público após referida data visto que o fato de serem regidos pela Lei Complementar Estadual n2129/2013 não os tornam imunes à vinculação ao teto do regime geral.

2) O servidor exonerado no cargo público anterior tem por obrigação averbar a certidão de Tempo de Contribuição na Polícia Civil ou basta declaração comprobatória ou equivalente do ingresso no serviço público antes da vigência do regime de que trata esta lei complementar?

Resposta: O aproveitamento de tempo oriundo de outro regime de previdência deve ser realizado à vista de requerimento assinado pelo servidor, apresentação da certidão de tempo e registro da averbação, realizado pela SEPLAG.

Inexiste aproveitamento de registros funcionais sem a averbação da respectiva certidão, considerando que o tempo de serviço/contribuição constitui-se patrimônio jurídico próprio do servidor, decorre daí que a ele compete definir em qual regime previdenciário repercutirá o tempo na forma da contagem recíproca, prevista no art. 201, § 9º da CF/88.

3) Servidor em acúmulo lícito de cargos em que uma das posses ocorreu antes da LC nº 132/2014; e a outra, após à vigência da Lei, se sujeitará aos dois regimes de previdência ? (Ex. Médico Perito em exercício da FHEMIG desde 2004 tomou posse no cargo de Médico Legista na Polícia Civil em 2016, e atualmente acumula ambos os cargos com o devido Processo de Acumulo Lícito de Cargos);

Resposta: A avaliação do vínculo previdenciário deve ser realizada em relação a cada vínculo estadual separadamente.

4) Caso o servidor exemplificado na alínea “c” pedir exoneração no cargo da FHEMIG hoje, e conseqüentemente averbar a respectiva Certidão de Tempo de contribuição na Polícia Civil, haveria migração do regime de previdência do cargo anterior (Regime Geral de Previdência) ?

Resposta: Entendemos que não há possibilidade de migração da situação previdenciária, pois cada vínculo estadual deve ser analisado considerando o histórico funcional quando do ingresso.

5) A qual órgão a PREVCOM recorrerá para validar o enquadramento do servidor no Plano de Previdência Complementar?

Resposta: De acordo com o Decreto nº 45.048, de 2009, que dispõe sobre a Unidade de Gestão Previdenciária Integrada - Ugeprevi - e sobre o Conselho Estadual de Previdência - Ceprev - e dá outras providências, cabe ao CEPREV , dentre outras funções, estabelecer diretrizes gerais relativas ao Regime Próprio de Previdência dos servidores do Estado de Minas Gerais e expedir instrução de âmbito geral, contendo as normas e os procedimentos a serem adotados para a concessão dos benefícios, de forma a garantir a unicidade e a padronização desses atos. (incisos II e III do artigo 5º do Decreto nº 45.048, de 2009)

3. A AJA/SEPLAG emitiu a Nota Jurídica nº 113/2018, com o seguinte entendimento:

" 9. a) "O inciso I, §3º do art. 3º da Lei Complementar 132 de 07/01/2014 dispõe que o Regime de Previdência Complementar não se aplica ao servidor que tenha ingressado no serviço público antes da vigência do regime de que trata esta Lei Complementar. A expressão "serviço público" refere-se a todas as esferas (Estadual, Municipal, Federal) inclusive a Regimes Militares?"

10. Inicialmente, observa-se o que determina o inciso I, do §3º do art. 3º da LC nº 132/2014:

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.

(...)

§ 3º O disposto no caput não se aplica ao servidor que, cumulativamente:

I - tenha ingressado no **serviço público** antes da vigência do regime de que trata esta Lei Complementar;

II - não tenha sido alcançado pela vigência de outro regime de previdência complementar;

III - sem descontinuidade, tenha sido exonerado de um cargo para investir-se em outro.

11. A expressão "serviço público" observada sem contexto específico corresponde a um serviço prestado para satisfazer necessidades coletivas que o Estado assume como tarefa sua, podendo ser prestado de forma direta ou indireta. Em relação às entidades jurídicas que os executam, os serviços públicos dizem-se federais, estaduais e municipais.

12. No caso, a expressão "serviço público" é apresentada atrelada a uma lei complementar de âmbito estadual de cunho previdenciário, com repercussão não só na vida funcional de um servidor estadual, mas, principalmente, com repercussão financeira. Considerando isso, afirmar, de imediato, que a expressão "serviço público" abrange todos os entes federados ou que abrange apenas a esfera estadual de Minas Gerais é temerário, sendo necessário um estudo, uma compreensão da norma.

13. Observando o caput do art. 3º da LC 132/2014, transcrito acima, vê-se que o dispositivo também faz menção à expressão "serviço público" sem especificar entes federados. No caso, a coerência é que se compreenda que a expressão "serviço público" esteja se referindo apenas ao serviço público do Estado de Minas Gerais, que é o ente que se submete à Lei Complementar em destaque.

14. Assim, aquele que ingressar no serviço público - do Estado de Minas Gerais - a partir da data de início da vigência do Regime de Previdência Complementar de que trata a LC 132/2014 estará sujeito ao limite estabelecido nessa Lei.

15. Segundo o Princípio da Identidade, trabalhado na hermenêutica, “tudo é idêntico a sim mesmo” [1]. Em fórmula, A é A. Nesse sentido, na interpretação da norma, a expressão “serviço público” apresentada no inciso I, §3º do art. 3º da LC 132/2014 deve ser compreendida como idêntica a compreensão dada à expressão “serviço público” do caput do mesmo art. 3º.

16. Nessa compreensão, s.m.j., a expressão “serviço público” mencionada no inciso I, §3º do art. 3º da LC 132/2014 refere-se apenas à esfera estadual de Minas Gerais.

17. Ainda, observando o documento “Entenda a Nota” disponível junto com a Lei Complementar nº 132, de 07/01/2014, no site da Assembleia Legislativa de Minas Gerais [2], a implementação da norma em destaque foi apresentada no contexto da reforma realizada por meio das Emendas à Constituição da República de nº 20, de 1998, a EC nº 41, de 2003, e EC nº 47, de 2005, como “medidas tendentes à racionalização do sistema previdenciário brasileiro”.

18. Racionalização, segundo De Plácido e Silva [3], “designa o sistema de organização do trabalho e da produção, que aumenta os rendimentos e reduz os custos com o mínimo esforço e a adoção de métodos racionais e de melhor eficiência”.

19. Nesse sentido, também, e atenta ao aumento de rendimentos e redução dos custos, s.m.j., a expressão “serviço público” mencionada no inciso I, §3º do art. 3º da LC 132/2014 refere-se apenas à esfera estadual de Minas Gerais.

20. O tema, entretanto, não é pacífico. Conforme se observa do site [4] da Prevcom-MG – Fundação de Previdência Complementar do Estado de Minas Gerais – em “Perguntas Frequentes” a expressão “serviço público” apresentada no inciso I, do §3º do art. 3º da LC 132/2014 tem uma conotação ampla, abrangendo os entes federal, estadual e municipal. Veja:

2 – Caso o servidor recém-nomeado venha de outro órgão da Administração Pública federal, estadual ou municipal, como fica a sua situação?

Aqueles servidores titulares de cargos efetivos e membros de Poder que ingressarem após 12 de fevereiro de 2015, mas que tenham origem, sem descontinuidade, em outro cargo público efetivo, seguem as seguintes regras:

- Caso o cargo efetivo ocupado anteriormente tenha sido alcançado pela vigência de um regime de previdência complementar fechada, então o servidor ou membro de Poder poderá inscrever-se no Plano de Benefícios PREVPLAN; e
- Caso o cargo efetivo pretérito não tenha sido alcançado pela vigência de um regime de previdência complementar fechada, então o regime da Lei Complementar 132, de 7 de janeiro de 2014, não se aplica ao servidor ou membro de Poder, que não poderá ingressar no Plano de Benefícios PREVPLAN.

21. A respeito do questionamento quanto aos “Regimes Militares”, vale destacar, inicialmente, que são militares do Estado de Minas Gerais os integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiro Militar, nos termos do art. 39 da Constituição Mineira [5]. A Polícia Militar e o Corpo de Bombeiro Militar integram o serviço público.

22. Base disso, é o art. 144 da Constituição da República de 1988, que determina que os policiais militares e corpos de bombeiros militares

exercem segurança pública, cabendo às polícias militares a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; e aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil. Ou seja, as funções desempenhadas pelos militares compreendem o serviço público. Veja:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

(...)

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

23. Considerando isso, a expressão “serviço público” do inciso I, do §3º do art. 3º da LC 132/2014 abrange os militares.

24. b) O servidor exonerado no cargo público anterior tem por obrigação averbar a Certidão de Tempo de Contribuição na Polícia Civil ou basta declaração comprobatória ou equivalente do ingresso no serviço público antes da vigência do regime de que trata esta Lei Complementar?

25. O presente questionamento não se refere a dúvida jurídica, mas sim procedimental, cabendo à área técnica competente respondê-la:

“O aproveitamento de tempo oriundo de outro regime de previdência deve ser realizado à vista de requerimento assinado pelo servidor, apresentação da certidão de tempo e registro da averbação, realizado pela SEPLAG.

Inexiste aproveitamento de registros funcionais sem a averbação da respectiva certidão, considerando que o tempo de serviço/contribuição constitui-se patrimônio jurídico próprio do servidor, decorre daí que a ele compete definir em qual regime previdenciário repercutirá o tempo na forma da contagem recíproca, prevista no art. 201, § 9º da CF/88.”

26. c) Servidor em acúmulo lícito de cargos em que uma das posses ocorreu antes da LC 132/2014; e a outra, após à vigência da Lei, se sujeitará aos dois regimes de previdência? (Ex: Médico Perito em exercício na FHEMG desde 2004 tomou posse no cargo de Médico Legista na Polícia Civil em 2016, e atualmente acumula ambos os cargos com o devido Processo de Acúmulo Lícito de Cargos);

*27. O servidor que exercer, concomitantemente, mais de um cargo remunerado sujeito ao Regime Próprio de Previdência Social **terá uma inscrição correspondente a cada um deles**, nos termos do §1º do art. 3º da Lei Complementar 64/2002, que institui o Regime Próprio de Previdência e Assistência Social dos servidores públicos do Estado de Minas Gerais.*

28. No que tange ao valor das aposentadorias e pensões concedidas pelo RPPS, com a LC 132/2014, vigoram dois regramentos: aquele aplicável aos servidores efetivos que ingressaram no serviço público antes da vigência do Regime de Previdência Complementar de que trata a Lei Complementar n.º 132/2014 (que, no caso dos policiais civis, inclui as disposições da Lei Complementar n.º 129/2013) e o aplicável aos servidores que ingressaram no serviço público após esse marco temporal (art. 3º da Lei Complementar n.º 132/2014).

29. d) Caso o servidor exemplificado na alínea “c” pedir exoneração no cargo da FHEMIG hoje, e conseqüentemente averbar a respectiva

Certidão de Tempo de Contribuição na Polícia Civil, haveria migração do regime de previdência do cargo anterior (Regime Geral de Previdência)?

30. Não, a avaliação do vínculo previdenciário deve ser realizada em relação a cada vínculo estadual. Ocorre que o §3º do art. 3º, transcrito acima, possibilita que ao servidor público estadual que, CUMULATIVAMENTE, I - tenha ingressado no serviço público antes da vigência do regime de que trata a LC 132/2014; II - não tenha sido alcançado pela vigência de outro regime de previdência complementar; e III - sem descontinuidade, tenha sido exonerado de um cargo para investir-se em outro, não se aplica o disposto no caput do art. 3º[6] da LC 132/2014.

31. Nesse ponto, cumpre esclarecer que a nomeação é forma de provimento originário, de forma que, pela investidura em cargo público em razão de aprovação em concurso, o agente inaugura novo vínculo com a Administração, vínculo este independente de eventual relação funcional mantida anteriormente com o mesmo ente público.

32. No entanto, nada obsta que o ordenamento jurídico estabeleça a possibilidade de repercussão de vínculo funcional anterior em determinados aspectos da relação firmada pela investidura em novo cargo público. A propósito, colacionam-se as considerações tecidas pela Procuradora do Estado Raquel Melo Urbano de Carvalho, no parecer 14.648, de 24 de abril de 2006:

(...)

À natureza originária do provimento, que afasta qualquer repercussão automática de relações jurídicas anteriores, alia-se a circunstância de a relação jurídica entre Estado e servidor apenas materializar-se com a posse no novo cargo, sendo este o momento a partir do qual incide o estatuto de regência. **É o direito em vigor sobre a nova relação firmada entre as partes que a informará e conformará os pressupostos para aquisição de direitos, garantia de deveres e responsabilidade a serem imputados ao servidor.**

Destarte, após completada a investidura, os direitos assegurados ao servidor são aqueles previstos na legislação em vigor no momento em que se pleiteia determinada vantagem, consoante os aspectos fáticos a esta relativos. Afinal, os limites de quaisquer prerrogativas decorrentes da relação jurídico-funcional estabelecida entre o Estado e o agente público encontram-se fixados nas leis que os prevêm, segundo os fatos ocorridos sob sua égide.

Nesse contexto, não se vislumbra repercussão automática da relação jurídica anterior após nomeação para outro cargo público. O Superior Tribunal de Justiça vem reiteradamente decidindo: “A relação jurídica reúne dois sujeitos, cujo conteúdo compreende direitos e obrigações contrapostos. Decorre de uma causa. O fato histórico opera a constituição, que se projeta até à desconstituição. Intermediariamente, pode ocorrer conservação ou modificação do vínculo. Em havendo desconstituição, não remanesce nenhum direito e, logicamente, nenhuma obrigação.” (ROMS nº 7.776-GO, rel. Min. Luiz Vicente Cernicchiaro, 6ª Turma do STJ, DJU de 21.09.98. p. 232).

Deflui de tal posicionamento que o cômputo de prazo para fins de benefícios funcionais tem, em regra, como marco inicial, a investidura no cargo com a conseqüente submissão no regime estatutário a este pertinente. São as normas de ordem pública relativas ao cargo e os fatos subseqüentes ao provimento originário que definirão os direitos a serem reconhecidos ao servidor.

Isso não significa, contudo, proibição de que haja repercussão de situações anteriores diante de norma administrativa que assim o determine. Em outras palavras, se o próprio ordenamento admite que aspectos da relação precedente ecoem, produzindo efeitos na realidade jurídico-funcional surgida após novo provimento originário, nenhum vício se entrevê, máxime se evidente a observância das normas principiológicas incidentes na espécie.

Pode-se afirmar, portanto, que o efeito de tempo de serviço anterior em nova relação funcional depende da disposição expressa no ordenamento do ente político com o qual o servidor público estabeleceu vínculo jurídico. [...]

33. Analisando o §3º do art. 3º da LC 132/2014, verifica-se que o próprio ordenamento jurídico admitiu que aspectos da relação precedente ecoem, produzindo efeitos na realidade jurídico-funcional surgida após novo provimento originário.

34. No caso, o servidor que ingressar em um novo cargo estadual após a vigência da LC 132/2014, preenchendo CUMULATIVAMENTE os requisitos do §3º do art. 3º da LC 132/2014, terá a inscrição no regime jurídico de previdência correspondente ao novo cargo, mas ao servidor não se aplicará o disposto no caput do art. 3º da LC em destaque.

35. e) A qual órgão a PREVCOM recorrerá para validar o enquadramento do servidor no Plano de Previdência Complementar?

36. A Fundação de Previdência Complementar do Estado de Minas Gerais – Prevcom-MG é entidade fechada de previdência complementar, de natureza pública, com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, com **autonomia administrativa**, financeira, patrimonial e de gestão de recursos humanos, instituída pelo Estado de Minas Gerais, na forma autorizada pela [Lei Complementar nº 132, de 07 de janeiro de 2014](#).

37. O funcionamento da Fundação de Previdência Complementar do Estado de Minas Gerais – PREVCOM-MG reger-se-á pelas disposições do Estatuto, presente no Anexo do Decreto Estadual nº 46.525/2014, e demais normas operacionais internas, observada a legislação aplicável ao Regime de Previdência Complementar, em especial as Leis Complementares federais nº 108 e nº 109, ambas de 29 de maio de 2001, e a Lei Complementar estadual nº 132, de 07 de janeiro de 2014.

38. A Prevcom-MG, entidade com personalidade jurídica própria e autonomia administrativa, detém a competência para definir e aprovar a política geral de administração da entidade e de seus planos de benefício, conforme estabelece o inciso I do art. 28 do Estatuto Social da Prevcom-MG – Anexo a que se refere o art. 2º do Decreto estadual nº 46.525, de 3 de junho de 2014. Veja:

Art. 28. O Conselho Deliberativo é o órgão de deliberação e orientação superior da Fundação de Previdência Complementar do Estado Minas Gerais – PREVCOM-MG, a quem compete a deliberação sobre as seguintes matérias:

I - definir e aprovar a política geral de administração da entidade e de seus planos de benefícios;

(...)

39. Destaca-se, oportunamente, que as atividades da Prevcom-MG serão fiscalizadas pelo órgão de controle das entidades fechadas de previdência complementar, conforme determina o art. 21 do Decreto estadual nº 46.525, de 3 de junho de 2014, respondendo civilmente pelos

danos ou prejuízo que causarem à fundação os administradores da Fundação de Previdência Complementar do Estado de Minas Gerais - PREVCOM –MG, os procuradores com poderes de gestão, os membros de conselhos estatutários, o interventor e o liquidante, nos termos do art. 72 do citado decreto estadual. Veja:

Art. 21. As atividades da Fundação de Previdência Complementar do Estado de Minas Gerais – PREVCOM-MG, serão fiscalizadas pelo órgão de controle das entidades fechadas de previdência complementar, na forma do artigo 41 e seguintes da Lei Complementar federal nº 109, de 29 de maio de 2001, pelo Conselho Fiscal da entidade, nos termos deste Estatuto e das Leis Complementares federais nº 108 e nº 109, ambas de 29 de maio de 2001, e pelos Patrocinadores, nos termos do artigo 25 da Lei Complementar federal nº 108, de 29 de maio de 2001. Parágrafo único. Além da fiscalização prevista no “caput” deste artigo, a PREVCOMMG contará, obrigatoriamente, com auditoria independente de natureza contábil, atuarial e de benefícios, nos termos da regulamentação aplicável.

Art. 72. Os administradores da Fundação de Previdência Complementar do Estado de Minas Gerais -PREVCOM –MG, os procuradores com poderes de gestão, os membros de conselhos estatutários, o interventor e o liquidante responderão civilmente pelos danos ou prejuízos que causarem, por ação ou omissão, à fundação. Parágrafo único. São também responsáveis, na forma do “caput” deste artigo, os administradores dos Patrocinadores, os atuários, os auditores independentes, os avaliadores de gestão e outros profissionais que prestem serviços técnicos à PREVCOM-MG, diretamente ou por intermédio de pessoa jurídica contratada.

4. Por meio do Ofício SEPLAG/AJA nº 48/2018, o Procurador Chefe da AJA/SEPLAG encaminhou o expediente para a Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais. Ato contínuo, o Procurador Chefe no NAJ/AGE, nos termos do Ofício AGE/NAJ 241/2018 recambiou a consulta para a AJA/SEPLAG ponderando para que fosse encaminhado à PREVCOM-MG para manifestação prévia, o que ocorreu mediante Ofício SEPLAG/AJA 68/2018.

5. Em resposta contida no OF. PRESI nº 131/18, a Diretora Presidente da PREVCOM-MG pontuou que:

***(...) o questionamento não é novo e já foi objeto de manifestação anterior** da própria SEPLAG (Parecer SEPLAG/AJA nº 178/2016, Código AJA nº 35657, SIGED nº 137337.1501.2016, de 19 de agosto de 2016) bem como mereceu Parecer da Douta Advocacia Geral do Estado (Parecer nº 15.706, de 21 de junho de 2016), que, a nosso sentir, exauriram o assunto.*

Nesta senda, a consulta da Diretoria de Administração de Pagamento de Pessoal da Polícia Civil, sem demérito de suas razões, em nosso entender não trouxe fatos novos capazes de elidir o posicionamento anterior da Advocacia Geral do Estado.

*Por tais fatos, **manifestamos pela integral concordância e acolhimento da bem lançada Nota Jurídica Nº 113/2018** da SEPLAG/AJA, que em tudo manteve o alinhamento com o Parecer da AGE.*

6. A manifestação da Presidente da PREVCOM-MG foi encaminhada para o Procurador Chefe do NAJ/AGE, que, por sua vez, remeteu o feito ao Diretor de Administração e Pagamento de Pessoal da Polícia Civil -DAPP, a fim de concluir os procedimentos naquela unidade, com vistas a viabilizar a manifestação do NAJ/AGE. Ulтимados os trabalhos no DAAP, o NAJ emitiu a Nota Jurídica 1779/20108, com a seguinte ementa, que elucida bem o seu posicionamento:

SERVIDOR PÚBLICO. REGIME DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 132/2014. QUESTIONAMENTOS RELATIVOS À INTERPRETAÇÃO DO ARTIGO 3º, § 3º.

Os servidores públicos e membros de Poder a que se refere o parágrafo único do artigo 1º da LC nº 132/2014 que ingressarem no serviço público estadual a partir da data de início da vigência do Regime de Previdência Complementar por ela instituído terão suas aposentadorias e pensões, a serem concedidas pelo RPPS, limitadas ao teto estabelecido para os benefícios do RGPS (artigo 3º, caput), salvo se, cumulativamente, houverem ingressado no serviço público de qualquer ente federado antes de 12.02.2015, onde permaneceram vinculados ao RPPS do órgão/entidade de origem sem limitação dos benefícios ao teto do RGPS – por não terem sido alcançados pela vigência de eventual Regime de Previdência Complementar –, e, ainda, forem exonerados de cargo público para investir-se em outro, ininterruptamente (artigo 3º, § 3º).

Não tendo o servidor público pleiteado a sua exoneração do cargo efetivo de Médico Perito da FHEMIG a fim de investir-se no cargo efetivo de Médico Legista da PCMG, decidindo, ao contrário, por acumular lícitamente os dois cargos públicos, tem-se que foi inaugurado um novo vínculo funcional com a Administração Pública Estadual, sujeito a outra inscrição no Regime Próprio de Previdência Social e subordinado a regime previdenciário diverso (RPPS com limitação dos benefícios ao teto do RGPS, nos termos do caput do artigo 3º), uma vez que não restou preenchido, quando da nova investidura, o requisito previsto no inciso III do § 3º do artigo 3º da LC nº 132/2014 para a configuração da hipótese excepcional.

As diretrizes e instruções gerais, a serem definidas pelo CEPREV, irão nortear, conduzir, dirigir as unidades administrativas responsáveis pela administração de pessoal e de cada órgão ou entidade da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais na análise/verificação do enquadramento dos servidores públicos respectivos ao Regime Próprio de Previdência Social com ou sem limitação ao teto de benefícios do RGPS, nos termos do artigo 3º da LC nº 132/2014, respeitadas as orientações traçadas nesta Nota Jurídica, sem prejuízo da interlocução dessas unidades com a unidade central de administração de pessoal/recursos humanos da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.

7. Por fim, o expediente aportou na Consultoria Jurídica da AGE em razão do MEMO nº 0217/2018/NAJ-AGE, para análise e parecer, que adiante é exarado.

PARECER

8. A Constituição de 1988, desde a sua redação original, prevê que a competência material para fiscalizar as operações de previdência privada é da União, nos termos do art. 21, VIII.

9. A competência legislativa para tratar do tema é concorrente entre a União e os Estados, conforme CF, art. 24, XII, considerando que a previdência complementar é seguramente parte integrante do sistema de previdência social brasileiro. Frise-se que, no âmbito da competência concorrente, a União estabelece as normas gerais (CF, art. 24, § 1º), o que não exclui a competência complementar dos Estados (CF, art. 24, § 2º).

10. O marco inicial do Regime de Previdência Complementar (RPC) dos servidores públicos é a Emenda Constitucional 20/1998. Não havia sentido tratar do assunto antes da citada emenda, porquanto o sistema previdenciário do servidor público anterior a ela, garantia proventos integrais, tendo como piso a última remuneração, e o direito à paridade no reajuste dos proventos. Dessa forma, em sua aposentadoria, o servidor público não precisava complementar seus proventos, eis que os recebia na integralidade e tinha assegurado o seu reajuste na mesma data e no mesmo índice de reajuste da remuneração dos servidores ativos.

11. A EC 20/98 inseriu, no art. 40, os §§ 14, 15 e 16, tratando da previdência complementar do servidor público titular de cargo efetivo.

12. O § 15 do art. 40, CF, na redação dada pela EC 20/1998, exigia lei complementar nacional para dispor sobre as normas gerais e instituir o RPC pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal, para atender aos seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo. Esse mesmo § 15 do art. 40, CF, foi alterado pela EC 41/2003, que retirou a exigência de lei de caráter nacional e passou a exigir, no mínimo, lei ordinária de cada unidade da Federação. Os mencionados dispositivos são vazados nos seguintes termos:

Art. 40. (...)

(...)

§ 14. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituam 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. (Incluído pela Emenda Constitucional 20, de 15.12.1998)

§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14º 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 dada pela Emenda Constitucional 41, 19.12.2003)

§ 16. Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14º e 15º 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 20, de 15.12.1998)

13. A intenção legislativa ao escolher implantar um sistema híbrido - previdência básica (RPPS) e complementar (RPC) - no âmbito dos serviços públicos foi a de atender ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial previsto no *caput* do art. 40, da Constituição de 1988. Com efeito, somente com a implementação do regime de previdência complementar, o ente federado pode adotar o teto de pagamento de benefícios previdenciários fixados para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que atualmente monta a R\$5.839,45. É dizer que até o citado limite, o servidor contribui com uma alíquota de sua cota parte (em geral 11%, que é

o mínimo definido no art. 149, §1º, da Constituição de 1988) e o ente federado contribui com até o dobro desse valor (normalmente 22%, conforme determina art. 2º, da Lei 9.717/98). Acima do limite, o ente federado deve contribuir com o mesmo percentual escolhido pelo servidor (participante da previdência complementar), que não passa de 8,5%. Nota-se que para o ente federado, em termos de custeio, há uma redução significativa em sua contribuição. Por outro lado, em se tratando da obrigação de pagar o benefício, o ente federado também passa a ter um controle maior, eis que não pagará mais do que o valor teto do RGPS. Portanto, para o ente federado há um ajuste econômico, fiscal, financeiro e atuarial muito importante para as contas públicas.

14. Sob o ponto de vista do servidor, este sistema híbrido cria maior sustentabilidade das estruturas para honrar o compromisso de pagamento dos benefícios previdenciários, conferindo maior segurança social na relação previdenciária havida com o participante.

15. O §15, do art. 40, determina a aplicação do art. 202 da CF, que assim dispõe:

Art. 202. O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional 20/1998)

§ 1º. A lei complementar de que trata este artigo assegurará ao participante de planos de benefícios de entidades de previdência privada o pleno acesso às informações relativas à gestão de seus respectivos planos. (Redação dada pela Emenda Constitucional 20/1998)

§ 2º. As contribuições do empregador, os benefícios e as condições contratuais previstas nos estatutos, regulamentos e planos de benefícios das entidades de previdência privada não integram o contrato de trabalho dos participantes, assim como, à exceção dos benefícios concedidos, não integram a remuneração dos participantes, nos termos da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional 20/1998)

§ 3º. É vedado o aporte de recursos a entidade de previdência privada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, suas autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e outras entidades públicas, salvo na qualidade de patrocinador, situação na qual, em hipótese alguma, sua contribuição normal poderá exceder a do segurado. (Incluído pela Emenda Constitucional 20/1998)

§ 4º Lei complementar disciplinará a relação entre a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, inclusive suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente, enquanto patrocinadoras de entidades fechadas de previdência privada, e suas respectivas entidades fechadas de previdência privada. (Incluído pela Emenda Constitucional 20/1998)

§ 5º A lei complementar de que trata o parágrafo anterior aplicar-se-á, no que couber, às empresas privadas permissionárias ou concessionárias de prestação de serviços públicos, quando patrocinadoras de entidades fechadas de previdência privada. (Incluído pela Emenda Constitucional 20/1998)

§ 6º A lei complementar a que se refere o § 4º deste artigo estabelecerá os requisitos para a designação dos membros das diretorias das entidades fechadas de previdência privada e disciplinará a inserção dos participantes nos colegiados e instâncias de decisão em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação. (Incluído pela

16. Em cumprimento ao disposto no § 4º do art. 202, CF, foi publicada a Lei Complementar 108, de 29.05.2001, que dispõe sobre a relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar.

17. A Lei Complementar 109, de 29.05.2001, dispõe sobre o regime de previdência complementar regulamentando o disposto no art. 202, *caput*, CF.

18. A LC 108/2001 e a LC 109/2001 são leis nacionais e gerais (CF, art. 24, XII), o que significa que são leis de aplicação a todos os âmbitos de governo. Ocorre que o regime de previdência complementar dos servidores públicos só se aperfeiçoa com a edição da lei de cada uma das unidades federadas.

19. Com efeito, o § 15 do art. 40, CF, determina que o regime de previdência complementar para os servidores públicos titulares de cargo efetivo será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo.

20. O Estado de Minas Gerais criou a Fundação de Previdência Complementar do Estado de Minas Gerais – Prevcom-MG, por meio da Lei Complementar Estadual 132, de 07.01.2014, com a finalidade de administrar e executar planos de benefícios previdenciários.

21. Neste contexto, a primeira questão suscitada pelo consulente diz respeito à interpretação a ser conferida ao inciso I, do §3º, do art. 3º, da LC 132/2014, especificamente sobre o alcance da expressão "serviço público", se se refere aos âmbitos federal, estadual e municipal e se abrange os regime militares. Dispõe o citado dispositivo legal:

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.

(...)

§ 3º O disposto no caput não se aplica ao servidor que, cumulativamente:

I - tenha ingressado no serviço público antes da vigência do regime de que trata esta Lei Complementar;

II - não tenha sido alcançado pela vigência de outro regime de previdência complementar;

III - sem descontinuidade, tenha sido exonerado de um cargo para investir-se em outro.

22. A questão ainda não encontra resposta com posicionamento pacífico.

23. *Prima facie*, nota-se que a análise do inciso I, do §3º, do art. 3º, da LC 132/2014, ao não esclarece a qual serviço público se refere, poderia levar ao entendimento de que se trata de qualquer serviço público (federal, estadual e municipal), bem como, *lato sensu*, o serviço prestado em âmbito militar.

24. Em comparação com outros regime previdenciários, de outras unidades da federação, que não o Estado de Minas Gerais, nota-se que vários órgãos se alinham com esse entendimento, via administrativa ou judicial.

25. O Supremo Tribunal Federal, em sede de decisão administrativa, considerou que os servidores dos estados e municípios que ingressaram naquele Sodalício depois da criação do regime de previdência complementar de previdência dos servidores públicos e da instituição do Fundo de Previdência dos Servidores do Judiciário da União (FUNPRESP-JUD) têm direito ao regime previdenciário anterior, sem limitação ao teto do RGPS. Porém, permitiu somente aqueles que tenham ocupado cargos efetivos nos entes de origem e que tenham se vinculado imediatamente ao STF após a ruptura do vínculo anterior. Os fundamentos de decidir, expostos pelo Relator Min. Dias Toffoli em seu voto, foi os de que o §16, do art. 40, da Constituição não limita qual serviço público seria exigido para que o servidor possa optar pelo regime complementar de previdência e não se pode limitar o direito à contagem recíproca previsto no art. 40, §9º, da Constituição de 1988¹, que assim determina:

Art. 40 (...)

§ 9º O tempo de contribuição federal, estadual ou municipal será contado para efeito de aposentadoria e o tempo de serviço correspondente para efeito de disponibilidade.

26. Registre-se, por oportuno, que o §1º, do art. 42, da Constituição de 1988, que trata do regime de previdência social dos militares, determina que se observe quanto aos mesmos o disposto no §9º, do art. 40, sobre a contagem recíproca do tempo de contribuição, o que poderia se inferir, na linha do fundamento da decisão administrativa do STF, que o cômputo do tempo de serviço público anterior na condição de militar estadual também excluiria o segurado do limite do RGPS no seu benefício previdenciário.

27. O Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do REsp 1671390/PE, da relatoria do Ministro Herman Benjamin, da 2ª Turma, em acórdão publicado no DJe de 12/09/2017, entendeu que:

RECURSO ESPECIAL. LEI 12.618/2012. NOMEAÇÃO EM CARGO DO PODER JUDICIÁRIO FEDERAL. VÍNCULO ANTERIOR COM O SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL. DIREITO À OPÇÃO DE REGIME PREVIDENCIÁRIO. POSSIBILIDADE. 1. A controvérsia consiste em saber se os servidores egressos de outros entes da federação que, sem solução de continuidade, ingressaram no serviço público federal, tem ou não direito de optar pelo regime previdenciário próprio da União anterior ao regime de previdência complementar estabelecido por esse último ente e sujeito ao teto do RGPS. 2. O art. 40, § 16, da CF e o art. 1º, § 1º, da Lei 12.618/2012, ao tratar da obrigatoriedade do regime de previdência complementar, utilizaram-se do ingresso no serviço público como critério diferenciador, sem fazer referência expressa a qualquer ente federado. Não há, portanto, nenhuma restrição ao ente federado em que houve o ingresso no serviço público. 3. Recurso Especial não provido.

28. O Tribunal Regional Federal da 1ª Região, no julgamento do Agravo de Instrumento nº 0015785-41.2017.4.01.000, na relatoria do Desembargador Federal Carlos Augusto Pires Brandão, da 1ª Turma, em acórdão publicado no DJe de 30/05/2018, considerou que:

"No que se refere aos novos servidores federais, oriundos dos Estados, Distrito Federal ou Municípios, esse novo regime (RPPS com limitação

ao teto do RGPS) só não será aplicado se tais servidores se encontravam submetidos ao RPPS sem limitação ao teto do RGPS (com a integralidade ou outro critério constitucional de apuração da aposentadoria) de qualquer daqueles entes federados, nos termos do art. 22 da Lei n. 12.618, conforme opção"

29. Ainda, o mesmo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, no julgamento da Apelação em Mandado de Segurança nº 0003135-58.2015.4.01.3806, na relatoria do Desembargador Federal João Luiz de Sousa, da 2ª Turma, em acórdão publicado no DJe de 02/04/2019, fundamentou que:

"Em relação a esses novos servidores, devem-se discernir as seguintes situações: a) se o servidor se encontrava no RGPS, deverá necessariamente se submeter ao RPPS, com limitação ao teto do RGPS, porque a lei não lhe assegura, no âmbito federal, regime previdenciário mais favorável ao que antes se submetia; b) se o servidor se encontrava em RPPS, sem regime de previdência complementar, ele pode optar pelo RPPS da União, sem limitação, ou pelo RPPS, com limitação, e c) se o servidor se encontrava no RPPS, com previdência complementar, será ele submetido ao RPPS federal com limitação. Em todos os casos, a adesão ou a permanência no Regime de Previdência Complementar federal será sempre facultativa. 7. O que se deve preservar é a continuidade do regime jurídico previdenciário, não tendo base constitucional ou legal que o servidor que tenha ingressado no serviço público, de qualquer esfera estatal ou de Poder, anteriormente à referida Lei n. 12.618/2012, possa ter no âmbito federal um regime previdenciário mais ampliado que aquele a que antes se submetia em outra unidade da federação ou em uma de suas autarquias ou em uma de suas fundações públicas."

30. Com entendimento em contrário, a Advocacia Geral da União exarou o Parecer nº 009/2013/JCBM/CGU/AGU, processo nº 00400.008797/2013-11, com o entendimento de que:

"O servidor federal egresso de Estados, Distrito Federal e Municípios, a partir da vigência do Funpresp-Exe em 4/2/2013, não possui direito oponível à União de receber além do teto do RGPS junto ao Regime Próprio de Previdência; Está sujeito à Lei n. 12.618/12, para receber além do teto do RGPS (art. 3º, I e 22). Não há direito de optar pelo regime pretérito ou seu ingresso (art. 40, §16 da CF/88)."

31. Esse posicionamento foi parcialmente sufragado pela 13ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, pertencente ao TRF da 1ª Região, em sentença proferida nos autos do processo nº 51758-47.2014.4.01.3400, que julgou improcedente o pedido do Sindicato dos Trabalhadores no Poder Judiciário e no Ministério Público da União no Distrito Federal. Esse *decisum* adota a solução definida pelo TRF da 1ª Região na Apelação em Mandado de Segurança nº 0003135-58.2015.4.01.3806, citada no item 29 deste parecer.

32. Como se vê, há evidente divergência de posicionamento quanto à solução da questão proposta pelo consulente.

33. Em que pesem os argumentos supra referidos, tenho posicionamento firmado sobre o assunto. Entendo que de fato, o §16, do art. 40, da Constituição de 1988 não especifica

a que tipo de tempo de serviço público se refere, ou seja, se somente o do ente federado ou qualquer tempo (federal, estadual, distrital, municipal ou militar). Entretanto, isso não impede que o ente federado, por lei própria, forte no **princípio federativo** (CF, art. 1º), da **autonomia constitucional** (CF, art. 18), da **competência concorrente** (CF, art. 24, XII), da **competência suplementar** (CF, art. 24, §2º) e **competência residual** (CF, art. 25, §1º), possa especificar a que tipo de tempo de serviço público quer se referir e definir qualquer outra condição que deseje exigir.

34. Com efeito, o Brasil adota a **forma federativa de Estado** (CF, art. 1º), na qual as Pessoas Jurídicas de Direito Público interno - União, Estados, Municípios e Distrito Federal, são dotadas de **autonomia** (CF, art. 18), assim entendida como:

*"(...) capacidade de auto-organização, de autolegislação, de autogoverno e de auto-administração (CF, art. 18, 25 a 28). A capacidade de auto-organização e de autolegislação está consagrada na cabeça do art. 25, segundo o qual os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta constituição. (SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25ª ed.. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 608).*

35. A **capacidade de autolegislação** é aperfeiçoada com a técnica da **repartição de competências**, que, em matéria previdenciária, como citado, é legislativa concorrente entre a União e os Estados-federados (CF, art. 24, XII). Compete a União estabelecer normas gerais e os Estados-federados as normas suplementares (CF, art. 24, §2º). Nesse diapasão, considero **que inexistindo vedação de ordem constitucional e não sendo matéria de norma geral afeta à União, a qualificação dos servidores que terão limitação do teto do RGPS para fins de benefícios previdenciários constitui matéria de competência legislativa suplementar dos Estados, no âmbito de sua autonomia**. Tanto é assim que o Estado de Minas Gerais, com base nos incisos I a III, do §3º, do art. 3º, da LC 132/2015 impôs três condições para excluir da aplicação do teto determinados servidores, que não estão previstas em outro diploma legal, Constituição ou lei geral de previdência, mesmo porque não poderiam estar, já que é matéria afeta à competência legislativa suplementar dos Estados, quais sejam: a) aquele que tenha ingressado no serviço público antes da vigência do regime de que trata esta Lei Complementar; b) aquele que não tenha sido alcançado pela vigência de outro regime de previdência complementar; e c) aquele que sem descontinuidade, tenha sido exonerado de um cargo para investir-se em outro.

36. Como se vê, não há limitação constitucional para criar as condicionantes citadas no item anterior deste parecer. As exigências criadas pelo legislador mineiro encontra guarida não somente no seu poder autônomo de competência legislativa suplementar em matéria previdenciária, mas também em sua **competência reservada** a que se refere o art. 25, §1º, vazado nos seguintes termos:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

37. Nota-se que a Constituição de 1988, no §16, do art. 40, não especifica a que tipo de tempo de serviço público se refere, ou seja, se somente o do ente federado ou qualquer tempo (federal, estadual, distrital, municipal ou militar) e também não proíbe que o ente federado o faça. Nessa linha de raciocínio considero constitucionalmente possível que o ente federado possa excluir do teto do RGPS somente servidores que estivessem vinculados a ele anteriormente à implementação do regime complementar. Isso não fere o direito à contagem

recíproca do tempo de contribuição (CF, art. 40, §9º e 42, §1º), eis que esse direito continua preservado perante o RPPS, a que obrigatoriamente o novo servidor será vinculado respeitado o valor teto adotado pelo RGPS.

38. Um dos posicionamento pacíficos do STF é aquele segundo o qual o servidor não tem direito adquirido a regime jurídico. Já tive oportunidade de pontificar sobre o tema nos seguinte dizeres:

O Supremo Tribunal Federal já assentou entendimento de que os servidores públicos titulares de cargos efetivos não possuem direito adquirido a regime jurídico, razão pela qual aquela Corte entende que é legítimo que a lei superveniente mude as situações não consolidadas pelo servidor público titular de cargo efetivo.

A maior parte dos julgados do STF sobre o tema refere-se ao regime jurídico da atividade do servidor público, mais especificamente no que pertine à remuneração deles, de forma que os servidores públicos não tem direito adquirido a regime jurídico de reajuste de vantagem funcional incorporada (v.g. STF, RE 561.753 e RE 602.147).

Segundo entendimento do STF o servidor público que esteve no regime celetista e se transfere para o regime estatutário não obriga à Administração Pública a proceder a reclassificação em cargo superior ao que exercia antes da mudança do regime, consolidando o entendimento de que o servidor público não tem direito adquirido a regime jurídico (STF, AI 641.911).

A Corte Suprema brasileira tem entendimento de que os Estados podem fixar seu próprio teto remuneratório em obediência ao que dispõe o art. 37, XI, da Constituição de 1988, inclusive em valor inferior ao nele previsto, não havendo qualquer ofensa a direito adquirido de servidor público, porquanto ele não tem o tem em relação a regime jurídico (STF, RE 524.494).

A posição do STF em relação a inexistência de direito adquirido do servidor público a regime jurídico, reflete também na sua inatividade. Em outro julgado o STF entendeu que é possível o reenquadramento de servidor público em outro nível da carreira, ainda que tenha sido aposentado no último nível dessa (STF, AI 703.865). Percebe-se que o STF entende que nem com a aposentadoria, o servidor adquire o seu direito, pois sua situação funcional pode ser alterada com a publicação de novo plano de cargos e salários. Para o STF a aposentadoria no último nível da carreira não implica direito adquirido do servidor a se reenquadrar no último nível da carreira reestruturada.

A posição do STF, de que não há direito adquirido do servidor público a regime jurídico previdenciário, se reforçou com o julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 3104 e 3105.

(CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. **Direitos Previdenciários Expectados**: A segurança na relação jurídica previdenciária dos servidores públicos. Curitiba: Juruá, 2012. p. 134.)

39. Assim, mudando a conformação do(s) regime(s) jurídico(s) previdenciário(s) no âmbito do Estado de Minas Gerais, de um único RPPS vigente até 12/2/2015, para um sistema dual de RPPS e RPC após esta data, compete a este ente federado definir o universo de servidores que estarão em um ou outro sistema, aplicando-se o teto do RGPS àqueles que forem assim definidos, observadas as normas constitucionais e gerais de regência.

40. Entretanto, a legislação mineira pecou ao não definir precisamente e de modo

inequívoco a qual tempo se refere o inciso I, do §3º, do art. 3º, da LC 132/2014. Assim, deixou a critério de uma interpretação sistemática tal tarefa. E, utilizando-se dessa técnica, esse parecerista não encontra fundamentos na LC 132/2014 e na Constituição de 1988, qualquer interpretação que pudesse cravar o entendimento de que o inciso I, do §3º, do art. 3º, da LC 132/2014, se refere a tempo estadual. A cabeça do art. 3º, da LC 132/2014 assim não permite concluir e nem o §16, do art. 40, da Constituição de 1988, porquanto ambos os dispositivos fazem referência genérica ao "tempo de serviço público".

41. Retomando o quesito do consulente:

a) O inciso I, § 3º do art. 3º da Lei Complementar 132 de 07/01/2014 dispõe que o Regime de Previdência Complementar não se aplica ao servidor que tenha ingressado no serviço público antes da vigência do regime de que trata esta Lei Complementar. A expressão "serviço público" refere-se a todas as esferas (Estadual, Municipal, Federal), inclusive a Regimes Militares?

42. É forçoso responder que, no caso específico do Estado de Minas Gerais, com a atual redação do inciso I, § 3º do art. 3º da Lei Complementar 132 de 07/01/2014, que não distinguiu espécies de "tempo de serviço público" (federal, estadual, municipal, distrital ou militar), o servidor que tiver qualquer desses tempos anteriormente a 12/2/2015 e preencher os demais requisitos dos incisos I e II, do §3º, do art. 3º da LC 132/2014, não estará sujeito ao teto do RGPS, devendo ser vinculado ao RPPS, com os direitos nele previstos. Esse posicionamento encontra guarida nas decisões judiciais citadas no corpo desse parecer. Tal conclusão, no entanto, não impede que haja, a meu sentir, alteração legislativa, para se restringir o tempo de serviço público referido no inciso, I, do §3º, do art. 3º, da LC 132/2014, a tempo estadual, que, em tese, permitirá equacionar melhor o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS de Minas Gerais.

43. No quesito "b" o consulente indaga:

b) O servidor exonerado do cargo público anterior tem por obrigação averbar a Certidão de Tempo de Contribuição na Polícia Civil ou basta declaração comprobatória ou equivalente do ingresso no serviço público antes da vigência do regime de que trata esta Lei Complementar?

44. Com relação a esta indagação compartilho do entendimento externado pela Diretora Central de Aposentadoria e Desligamento, nos termos do Memorando SEPLAG/DCAD nº 31/2018, que assim considerou:

Resposta: O aproveitamento de tempo oriundo de outro regime de previdência deve ser realizado à vista de requerimento assinado pelo servidor, apresentação da certidão de tempo e registro da averbação, realizado pela SEPLAG.

Inexiste aproveitamento de registros funcionais sem a averbação da respectiva certidão, considerando que o tempo de serviço/contribuição constitui-se patrimônio jurídico próprio do servidor, decorre daí que a ele compete definir em qual regime previdenciário repercutirá o tempo na forma da contagem recíproca, prevista no art. 201, § 9º da CF/88.

45. Aplicam-se na espécie as normas contidas na Portaria nº 154, de 15 de maio de 2008, expedida pelo então Ministério da Previdência Social, que disciplina os

procedimentos sobre a emissão de certidão de tempo de contribuição pelos regimes próprios de previdência social. No art. 2º, do referido ato normativo, consta que o "*tempo de contribuição para o Regime Próprio de Previdência Social - RPPS deverá ser provado com CTC fornecida pela unidade gestora do RPPS ou, excepcionalmente, pelo órgão de origem do servidor, desde que devidamente homologada pela respectiva unidade gestora do RPPS.*"

46. Sendo servidor de outra unidade da federação, a averbação desse tempo junto ao Estado de Minas Gerais pressupõe a apresentação da CTC do regime de origem, juntamente com requerimento do servidor conforme Portaria 154/2008. Sendo servidor de cargo efetivo do próprio Estado de Minas Gerais, em tese, não é necessária a CTC, bastando o registro de que o tempo anterior se somará ao novo tempo, mediante requerimento do servidor, sendo que este é imprescindível. Em qualquer caso, há que se observar as demais exigências da LC 132/2014, em especial aquelas contidas nos incisos I a III, do §3º, do art. 3º, cumulativamente.

47. Segue o consulente indagando:

c) Servidor em acúmulo lícito de cargos em que uma das posses ocorreu antes da LC nº 132/2014; e a outra, após a vigência da Lei Complementar, se sujeitará aos dois regimes de previdência?(Ex.: Médico Perito em exercício na FHEMIG desde 2004 tomou posse no cargo de Médico Legista na Polícia Civil em 2016, e atualmente acumula ambos os cargos com o devido Processo de Acúmulo Lícito de Cargos);

48. A Constituição prevê, em regra, a impossibilidade de acumulação remunerada de cargos, empregos e funções públicos, mas excepciona as seguintes situações:

Art. 37 (...)

(...)

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

a) a de dois cargos de professor;

b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;

c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;

49. A legislação previdenciária trata os vínculos de forma separada, individualmente. O art. 1º, Lei nº 9.717/98, determina que o RPPS deverá proceder o "*registro contábil individualizado das contribuições de cada servidor e dos entes estatais*". O art. 3º, §1º, da Lei Complementar nº 64/2002 prevê que "*o servidor que exercer, concomitantemente, mais de um cargo remunerado sujeito ao Regime Próprio de Previdência Social terá uma inscrição correspondente a cada um deles.*" A Portaria MPS nº 154/2008, em seu art. 12, §3º, rege que "*no caso de acumulação lícita de cargos efetivos no mesmo ente federativo, só poderá ser emitida CTC relativamente a tempo de contribuição no cargo do qual o servidor se exonerou ou foi demitido*".

50. Com base nesses diplomas normativos, os cargos tem tratamento distinto e individualizado. Então não é o servidor a referência para este tratamento, mas o(s) cargo(s) que ele ocupa, que serão regidos pelos regimes previdenciários conforme as regras aplicáveis especificamente a cada um deles. Logo, é possível que o mesmo servidor esteja em sistemas e regimes previdenciários distintos, conforme a natureza dos cargos, dos vínculos, da data de acesso ao serviço público e da opção ou planejamento feito pelo servidor.

d) Caso o servidor exemplificado na alínea "c" pedir exoneração no cargo da FHEMIG hoje, e conseqüentemente averbar a respectiva Certidão de Tempo de Contribuição na Polícia Civil, haveria migração do regime de previdência do cargo anterior (Regime Geral de Previdência)?

51. No caso, o Médico Perito em exercício na FHEMIG desde 2004 (antes da instituição do RPC no Estado de Minas Gerais, que ocorreu em 12/2/2015), que posteriormente tomou posse no cargo de Médico Legista na Polícia Civil em 2016 (após a instituição do RPC em Minas Gerais), se ele se exonerar do primeiro cargo, pode averbar o tempo não concomitante no segundo cargo e, atendendo os demais requisitos do do §3º, do art. 3º, da LC 132/2014, não seria alcançado pelo sistema dual - RPPS e RPC -, não lhe sendo aplicado o teto de benefícios do RGPS, porquanto se regeria unicamente pelo RPPS mineiro. No entanto, o servidor deveria averbar esse tempo antes de entrar em exercício no segundo cargo. Com efeito, a filiação ao regime previdenciário ocorre com o exercício, antecedido pela nomeação e posse no cargo (art. 14, da Orientação Normativa nº 2, do então Ministério da Previdência Social, de 2009, em vigor). Uma vez filiado, estaria definido o seu regime previdenciário. No caso, se o servidor averbar o tempo do primeiro cargo no segundo, unificando os vínculos, o regime previdenciário será unicamente o RPPS. Se não averbar, será regido pelo novo sistema dual (RPPS até o teto e RPC facultativo acima do teto). Como se vê, há liberdade de escolha e planejamento do servidor, mas até o limite do exercício do novo cargo.

52. Ao se filiar ao novo sistema previdenciário, após o exercício das funções em cargo efetivo, o servidor estaria definindo o seu regime jurídico previdenciário, que só pode mudar por lei. De fato, se o servidor não averbar tempo anterior, passará a contribuir sobre o teto do RGPS e terá direito ao valor do benefício limitado a esse teto, se sujeitando ao regime em vigor. Mudar essa situação com a averbação posterior de tempo de serviço público redundaria em uma necessidade de modificar todo o regime jurídico, não havendo previsão legal para essa hipótese. O §16, do art. 40, da Constituição de 1988 determina que a opção deve ser prévia

53. O servidor em questão até poderia trazer o tempo do primeiro cargo para o segundo após o exercício nesse segundo cargo, desde que se exonerasse do primeiro, hipótese em que suportaria as conseqüências de estar em um novo regime, no caso o dual. Essa migração não teria o condão de mudar o regime que foi definido a partir do exercício nas funções do segundo cargo. É dizer que, fazendo isso, o servidor computaria o tempo anterior no módulo RPPS, mas estaria sujeito a aplicação do teto do RGPS e poderia facultativamente se filiar ao RPC (Prevcom-MG).

e) A qual órgão a PREVCOM/MG recorrerá para validar o enquadramento do servidor no Plano de Previdência Complementar? "

54. Com relação a esse quesito, concordo com as manifestações anteriores consubstanciadas na Nota Jurídica NAJ nº 1779/20108 e Nota Jurídica AJA/SEPLAG nº 113/2018, que esclarecem a questão. A definição dos servidores destinatários do RPPS compete ao Estado de Minas Gerais, especialmente por meio da SEPLAG, e os participantes da Prevcom-MG são definidos com base na Lei Complementar nº 132/2014.

CONCLUSÃO

Em face do exposto, seguem no corpo do parecer as conclusões às indagações feitas pelo consulente que submeto à elevada apreciação superior.

É o parecer, s.m.j.

Marcelo Barroso Lima Brito de Campos
Procurador do Estado de Minas Gerais
OAB/MG 67.115 - MASP 905.110-3

Aprovado pela Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica

Ana Paula Muggler Rodarte

Aprovado pelo Advogado-Geral do Estado

Sérgio Pessoa de Paula Castro

Referências bibliográficas

1. Confira: (<https://www.conjur.com.br/2017-nov-30/servidores-migraram-estados-stf-entram-funpresp>)



Documento assinado eletronicamente por **Marcelo Barroso Lima Brito de Campos, Procurador do Estado**, em 14/05/2019, às 17:43, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ana Paula Muggler Rodarte, Procurador(a)**, em 25/05/2019, às 11:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Sergio Pessoa de Paula Castro, Advogado Geral do Estado**, em 27/05/2019, às 11:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **4515889** e o código CRC **5F6E4563**.

Referência: Processo nº 1510.01.0017083/2018-84

SEI nº 4515889