

**GABINETE DO PROCURADOR-GERAL**  
**Parecer n.º 07/2004 - Cristiano Franco Martins**

Em 09 de setembro de 2004.

Processo Administrativo n.º E-01/300.568/2004

*Contribuição previdenciária de responsabilidade do ente público. Emenda Constitucional n.º 41/2003. Lei federal n.º 10.887/2004. Necessidade de Lei estadual para instituição da contribuição.*

Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral,

1. Pretende o RIOPREVIDÊNCIA – Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro implantar a contribuição, de responsabilidade do ente público, para o regime de previdência dos servidores titulares de cargos efetivos do Estado.
2. A pretensão, segundo se extrai dos autos, caracteriza-se mais propriamente como necessidade, na medida em que a instituição da contribuição surge como imposição constitucional e legal, com manifesto risco de sanções ao RIOPREVIDÊNCIA, ao próprio Estado e, em última análise, à população fluminense.
3. Cabe esclarecer que a referida contribuição, já cogitada na Lei Complementar n.º 101/2000<sup>1</sup>, foi elevada à condição de exigência constitucional pela Emenda n.º 41/2003, como se observa na nova redação do *caput* do art. 40 do Texto Maior:

"Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que

<sup>1</sup> Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e **contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.**

preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo". (grifei)

4. No plano federal, lembra o RIOPREVIDÊNCIA, já está em vigor a Lei n.º 10.887/2004, resultante da conversão legal da Medida Provisória n.º 167/2004. Esse diploma legal estabeleceu a obrigatoriedade de a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios fixarem suas respectivas contribuições e, bem assim, de suas autarquias e fundações<sup>2</sup>.
5. A douta Diretoria Jurídica do RIOPREVIDÊNCIA recomendou, assim, a imediata adequação do Estado do Rio de Janeiro ao comando constitucional, oferecendo, para tanto, o anteprojeto de lei que consta às fls. 40/41 dos autos.
6. Permito-me reproduzir o inteiro teor das normas propostas no referido anteprojeto:

Art. 1º Fica inserido o artigo 35 na Lei Estadual n.º 3.189, de 22 de fevereiro de 1999, com a seguinte redação:

*"Art. 35 – A contribuição do Estado do Rio de Janeiro, incluídas suas autarquias e fundações, ao regime próprio de previdência social a que estejam vinculados seus servidores será o equivalente a 11% sobre a totalidade da base de contribuição do servidor, devendo o produto de sua arrecadação ser contabilizado em conta específica.*

*Parágrafo único. O Estado do Rio de Janeiro, incluídas suas autarquias e fundações, é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do regime decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários".*

Art. 2º – Esta lei entrará em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

7. Na exposição de motivos que consta às fls. 36/39, afirma-se que o percentual de 11% é adequado e suficiente para cumprimento responsável da obrigação do ente público, conforme indicação de estudos atuariais desenvolvidos naquela autarquia previdenciária.

<sup>2</sup> O art. 10 dá ao art. 2º da Lei federal n.º 9.717/99, a seguinte redação: Art. 2º A contribuição da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, aos regimes próprios de previdência social a que estejam vinculados seus servidores não poderá ser inferior ao valor da contribuição do servidor ativo, nem superior ao dobro desta contribuição.

8. O ilustre Procurador do Estado e Diretor Jurídico Chefe do RIOPREVIDÊNCIA, Dr. Lauro da Gama e Souza Junior, destaca, em seu parecer de fls. 27/31, a necessidade de lei formal para implantação da contribuição previdenciária do ente público, tendo em vista a natureza tributária que a Carta de 1988 lhe conferiu. É entendimento que ora ratifico, adotando como minha a bela fundamentação trazida, neste particular, no referido parecer.

9. No âmbito da Secretaria de Estado de Administração e Reestruturação – SARE, foi produzida, a respeito do anteprojeto, a manifestação de fls. 50/51. Nela, encontramos sugestões que o próprio RIOPREVIDÊNCIA qualificou de pertinentes, mas que, pela urgência da matéria nuclear destes autos – a contribuição previdenciária do ente público –, deverão, de acordo com a autarquia (fls. 53/57) ser submetidas ao Parlamento em outra ocasião. É o caso, por exemplo, do “tema afeto à responsabilidade pela contribuição do ente empregador daqueles servidores que se encontrem à disposição de outros entes federados” ou “à disposição dos demais Poderes desta esfera estadual”.

10. De resto, o pronunciamento de fls. 50/51 faz observação crítica ao texto proposto para o novo art. 35 e seu parágrafo único da Lei n.º 3.189/99, que vale a pena transcrever:

“Inicialmente, convém mencionar que a referência, no parágrafo único do art. 35 que se pretende inserir no bojo da Lei n.º 3189/99, ao ‘Estado do Rio de Janeiro, incluídas suas autarquias e fundações’, ao nosso sentir, merece reparo porquanto sempre será o Estado o ente responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários, daí a sugestão pela supressão dos vocábulos ‘incluídas suas autarquias e fundações’”.

11. Em resposta, o RIOPREVIDÊNCIA defendeu a redação originalmente proposta, salientando que os vocábulos criticados constam igualmente no art. 2º da Lei federal n.º 9.717/99, com a redação dada pela Lei federal n.º 10.887/2004.

12. Penso ser realmente inévida a confusão de responsabilidades previdenciárias de entidades públicas, que pode resultar da redação proposta. Observo, aliás, que a leitura do art. 2º da Lei federal n.º 9.717/99 não permite chegar ao mesmo efeito, tendo em conta que, neste último dispositivo, o que se pretende destacar é a necessidade de autarquias e fundações também contribuírem para o custeio do regime geral de previdência.

13. Ouso ponderar, porém, que o parágrafo único do art. 35, objeto da mencionada polêmica, caso seja inserido na Lei n.º 3.189/99, não trará qualquer inovação para o sistema previdenciário estadual. Sua manutenção ou exclusão do anteprojeto não tem qualquer significado prático.

14. Basta conferir os §§ 2º e 3º, do art. 1º, da Lei n.º 3.189/99, para constatar

que o Tesouro já é responsável “pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do regime decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários”. Convém transcrever os dispositivos citados:

§ 2º - O Tesouro Estadual é garantidor das obrigações do RIOPREVIDÊNCIA derivadas do dever de custeio dos valores devidos por proventos pela aposentadoria, reforma, pensões e outros benefícios, concedidos e a conceder, conforme previsto nesta lei.

§ 3º- Ao Estado do Rio de Janeiro compete responder solidariamente pelas obrigações assumidas pelo RIOPREVIDÊNCIA com relação aos servidores estatutários, ativos e inativos, bem como seus beneficiários, e ainda aos ex-participantes e ex-beneficiários do PREVI-BANERJ, seus dependentes e demais destinatários do “caput” do art. 1º desta Lei.

15. Além disso, o art. 15 da Lei n.º 3.189/99 dispõe:

Art. 15 - Sem prejuízo dos ativos que venham a ser integralizados e das receitas do Fundo, o Estado proporá, quando necessário, a abertura de créditos orçamentários adicionais, visando assegurar ao RIOPREVIDÊNCIA a alocação de recursos orçamentários destinados à cobertura de eventuais insuficiências financeiras para a garantia do pagamento das aposentadorias, reformas, pensões e outros benefícios devidos.

16. A discussão em torno do referido parágrafo único, portanto, parece não guardar utilidade prática.

17. Com o retorno dos autos à Secretaria de Estado de Administração e Reestruturação, foi elaborado o relatório de fls. 77/81, cuja conclusão transcrevo:

“Por fim, o feito foi encaminhado a esta Pasta para apreciação com sugestão de posterior remessa ao Gabinete Civil da Governadoria do Estado”

“Diante de todo esse cenário, Senhora Assessora e, notadamente, considerando a proximidade de expiração do prazo de validade do CRP e as prerrogativas legais próprias da D. Procuradoria Geral do Estado, ex vi do que determina o artigo 2º, I, da Lei Complementar nº

15, de 25 de novembro de 1980, sugiro a submissão do presente feito ao Excelentíssimo Senhor Secretário de Estado de Administração e Reestruturação, com vistas à eventual consulta em caráter emergencial àquele órgão central do sistema jurídico estadual acerca da constitucionalidade e legalidade da proposta de anteprojeto de lei em comento”.

18. A recomendação foi acolhida pelo ilustre Secretário de Estado, que, às fls. 83, solicitou à Procuradoria-Geral do Estado manifestação quanto à constitucionalidade e legalidade do anteprojeto de lei apresentado às fls. 40/41.

19. A constitucionalidade e legalidade da proposta parecem cristalinas diante do parecer do douto Procurador do Estado, Dr. Lauro da Gama e Souza Junior, já citado no presente pronunciamento. E tão sólidos foram seus argumentos que nada foi oferecido para impugná-los.

20. Não considero impugnação a manifestação de fls. 50/51. Ali, como visto, foram apresentadas sugestões – que, insista-se, o próprio RIOPREVIDÊNCIA considerou pertinentes – e uma crítica de redação que, de forma alguma, abala a constitucionalidade ou a legalidade da proposta.

21. A própria Secretaria de Estado de Administração, no parecer cuja cópia consta às fls. 11/20, observou que a implantação da contribuição do ente público terá mais efeito formalizador do que prático, na medida em que o Tesouro já vem promovendo repasses de verbas ao RIOPREVIDÊNCIA para cobertura de déficit orçamentário. De acordo com suas palavras, “retardou-se a formalização da classificação jurídica – e orçamentária – dos recursos vertidos mensalmente pelo Tesouro em prol do RioPrevidência como contribuição do empregador, considerando que ainda remanesce incipiente a compreensão acerca da existência desse dever”.

### CONCLUSÃO

22. Ante o exposto, ratifico o parecer de fls. 27/31, a fim de reconhecer a constitucionalidade e legalidade do anteprojeto de lei de fls. 40/41, sugerindo, tão-somente, que se avalie, em juízo político, a conveniência e oportunidade em preservar, na proposta, o parágrafo único do futuro art. 35 da Lei 3.189/99, cujo conteúdo normativo já foi acolhido em outros dispositivos do texto original da mesma lei

É o parecer, *sub censura*.

**CRISTIANO FRANCO MARTINS**  
Procurador Assessor

### VISTO

Processo Administrativo n.º E-01/300.568/2004

**APROVO** o parecer 07/2004-CFM/PG-02, elaborado pelo Procurador Assessor Cristiano Franco Martins, que conclui pela constitucionalidade e legalidade do anteprojeto de lei, elaborado no âmbito do RIOPREVIDÊNCIA – Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro, que pretende instituir a contribuição estatal para o regime próprio de previdência dos servidores ocupantes de cargo efetivo, em obediência à determinação introduzida pela Emenda Constitucional n.º 41/2003.

À Secretaria de Estado de Administração e Reestruturação.

Rio de Janeiro, de setembro de 2004.

**FRANCESCO CONTE**  
Procurador-Geral do Estado