



# CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ - SP

## PALÁCIO DA LIBERDADE

Deliberação:

### VT N° 03/2024

**VETO TOTAL**

DATA DE PROTOCOLO: 13/09/2024

PROJETO DE ORIGEM: PLCL N° 3/2024

Cód. 03.00.02.06 · VC · P

Data: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Norma:

Assinatura

Ementa (assunto):

Veto Total aos autógrafos da Lei Complementar nº 124/2024, que "Dispõe sobre a modificação da base de cálculo da contribuição previdenciária sobre os proventos de aposentadoria e pensão pagas pelo IPMJ - Instituto de Previdência do Município de Jacareí, instituída pela Lei nº 5.307/2008 e alterada pela Lei Complementar nº 117/2022".

Autoria:

Vereadores Luís Flávio (Flavinho), Sônia Patas da Amizade, Hernani Barreto, Dr. Rodrigo Salomon, Rogério Timóteo, Paulinho dos Condutores, Maria Amélia e Abner Rosa.

Distribuído em:

13/09/2024

Para as Comissões:

Prazo das Comissões:

Prazo fatal:

Turnos de votação:

Observações:

O projeto tramita em **regime de urgência**, nos termos do inciso II, do § 1º, do art. 121, do Regimento Interno do Legislativo.

Anotações:

13/09/2024 - Projeto protocolado, distribuído e encaminhado ao Jurídico.

VT 03



**Prefeitura de Jacareí**  
Gabinete do Prefeito

Folha


028

Câmara Municipal  
de Jacareí

Ofício nº 347/2024 – GP

Jacareí, 09 de setembro de 2024.

Ao Excelentíssimo Senhor  
Abner Rodrigues de Moraes Rosa  
D.D. Presidente da Câmara Municipal de Jacareí/SP

|   |
|---|
| CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ   |
| PROTOCOLO GERAL Nº 816  |
| DATA 13/09/2024   |
|  |
| FUNÇÃO  |

Senhor Presidente,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do artigo 43 da Lei Orgânica do Município (Lei nº 2.761, de 31.03.90), existem razões impeditivas para outorga da sanção do Projeto de Lei Complementar (Lei nº 124/2024), que “Dispõe sobre a modificação da base de cálculo da contribuição previdenciária sobre os proventos de aposentadoria e pensão pagas pelo IPMJ - Instituto de Previdência do Município de Jacareí, instituída pela Lei nº 5.307/2008 e alterada pela Lei Complementar nº 117/2022.”. (Processo Legislativo nº 03, de 06.05.2024), motivo pelo qual, decidi vetá-lo integralmente, pelas razões anexas aos autógrafos da Lei ora vetada.

Restituímos, dessa forma, a matéria vetada ao reexame dessa E. Casa Legislativa, cujos nobres Vereadores conscientes da responsabilidade de que são imbuídos, saberão melhor refletir.

Atenciosamente,

  
IZAIAS JOSÉ DE SANTANA  
Prefeito do Município de Jacareí



**Prefeitura de Jacareí**  
Gabinete do Prefeito

**MENSAGEM DE VETO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR REFERENTE AO  
PROCESSO N.º 03, DE 06/05/2024 DA CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ**  
(LEI COMPLEMENTAR N.º 124/2024)



Apesar da nobre justificativa apresentada pelo legislador municipal, existem razões que impedem a outorga da sanção ao Projeto de Lei (Lei Complementar n.º 124/2024), em razão de vícios de inconstitucionalidade formal e material.

O Projeto de Lei altera o art. 33 da Lei Complementar nº 117, de 22 de junho de 2022, que por sua vez altera o art. 6º da Lei nº 5307, de 03 de dezembro de 2008, determinando que somente “incidirá contribuição sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas pelo Regime Próprio de Previdência Social de 14% (quatorze por cento) sobre a parcela dos proventos de aposentadorias e pensões que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social.”

Em que pese a iniciativa parlamentar tenha como objetivo beneficiar aposentados e pensionistas da Administração Pública, o Projeto de Lei não observou determinações legais e técnicas dispostas na Constituição Federal, na Constituição Estadual, na Lei Orgânica do Municipal e demais normativas que integram o regime jurídico da previdência social dos servidores públicos municipais.

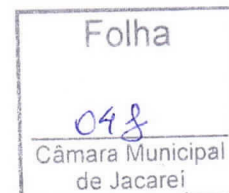
Trata-se de situação que, além de apresentar inconstitucionalidades, pode acarretar danos irreversíveis ao equilíbrio financeiro e atuarial do sistema de seguridade que garante dignidade a servidores da presente e futuras gerações, conforme se demonstrará.

### **I – DO VÍCIO DE INICIATIVA**

Primeiramente, necessário destacar que a propositura em questão não poderia ter sido apresentada à Câmara Municipal por meio de projeto de lei de iniciativa do Legislativo, uma vez que a Constituição do Estado de São Paulo e a Lei Orgânica do Município de Jacareí, Lei Municipal nº 2.761/1990, determina expressamente que se trata de matéria de competência exclusiva do Poder Executivo.



Prefeitura de Jacareí  
Gabinete do Prefeito



**Art. 24, Constituição do Estado de São Paulo** - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. (...) §2º - **Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado** a iniciativa das leis que disponham sobre: (...) 4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e **aposentadoria**;

**Artigo 40, Lei Orgânica do Município de Jacareí** - São de **iniciativa exclusiva do Prefeito** as leis que disponham sobre: (...) II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade, **aposentadoria** e vencimentos;

Importa destacar que, embora haja entendimento do Supremo Tribunal Federal de que, em questões tributárias, a competência legislativa é concorrente, o regime jurídico do sistema previdenciário apresenta especificidades em relação às demais matérias tributárias. Nesse sentido, aplica-se no caso em tela o princípio da especialidade. E, em se tratando de matéria previdenciária, a constituição estadual, a Lei Orgânica do Município e a jurisprudência são claras quanto à competência exclusiva do Executivo:

ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. Art. 73, § 6º, da Lei Orgânica do Município de Santos. Determinação de que o cálculo do adicional por tempo de serviço se dê sobre os vencimentos integrais do servidor público municipal. DIREITO DE SERVIDOR PREVISTO EM LEI ORGÂNICA MUNICIPAL: Inconstitucionalidade. **Afronta flagrante à iniciativa privativa do Poder Executivo (disciplinar regime jurídico dos servidores públicos)**. Tema nº 233 da Repercussão Geral. Desrespeito aos arts. 5º, 24, § 2º, nº 4, e 144, todos da CE/SP. Jurisprudência do STF e deste Colegiado. ARGUIÇÃO ACOLHIDA.

(TJ-SP 00064390320188260000 SP 0006439-03.2018.8.26.0000, Relator: Beretta da Silveira, Data de Julgamento: 21/03/2018, Órgão Especial, Data de Publicação: 26/03/2018)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 16.675, de 13 de março de 2018, do Estado de São Paulo, de iniciativa parlamentar, que "altera a Lei nº 14.653, de 22 de dezembro de 2011, que institui o regime de previdência complementar no âmbito do Estado de São Paulo, fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões de que trata o artigo 40 da Constituição Federal, autoriza a criação de entidade fechada de previdência complementar, na forma de fundação, e dá outras providências" – **Regime jurídico de servidores públicos estaduais - Configurado o vício de iniciativa, que é privativa do Poder Executivo - Artigos 24, parágrafo 2º, '4', 126, parágrafo 15º da Constituição do Estado de São Paulo – Violação à separação de poderes** – Imposição de inscrição automática dos



servidores ao regime de previdência complementar, contrariando o caráter facultativo previsto no artigo 126, parágrafo 16º da Constituição Bandeirante, que reproduz o artigo 202 da Constituição Federal, que exige a prévia e expressa opção do servidor – Inconstitucionalidade declarada - AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

(TJ-SP - ADI: 21048440620198260000 SP 2104844-06.2019.8.26.0000, Relator: Elcio Trujillo, Data de Julgamento: 27/05/2020, Órgão Especial, Data de Publicação: 28/05/2020)

Direta de Inconstitucionalidade. Lei Complementar nº 647, de 23 de dezembro de 2020, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a garantia do direito à aposentadoria especial do magistério aos titulares de cargo da carreira que ocuparem os cargos de Diretor, Coordenador, Supervisor e a função de Vice-diretor na rede de Ensino Municipal de São José do Rio Preto. **Vício de Iniciativa. Competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre regime jurídico e aposentadoria de servidor público. Inteligência do artigo 24, § 2º, 4, da Constituição Estadual.** Competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal sobre previdência social. Inteligência do artigo 24, XII, da Constituição Federal. Necessidade de tratamento uniforme da legislação suplementar municipal. Tema 965 originário da Repercussão Geral no RE 797.705, do C. STF. Precedentes deste C. Órgão Especial e da Corte Suprema. Ação procedente, com ressalva.

(TJ-SP - ADI: 20071662020218260000 SP 2007166-20.2021.8.26.0000, Relator: Damião Cogan, Data de Julgamento: 23/02/2022, Órgão Especial, Data de Publicação: 24/02/2022)

Dessa forma, resta configurado o vício de iniciativa insanável.

## II – DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL

A propositura também afronta o princípio previdenciário da observância obrigatória ao equilíbrio financeiro e atuarial, disposto na Constituição Federal e nas leis infraconstitucionais que regulamentam o Regime Próprio da Previdência Social (RPPS) de servidores públicos, em especial, a Lei Federal nº 9.717/1998, que dispõe regras jurídicas específicas para a organização e funcionamento dos RPPS no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Dispõe o art. 149, § 1º-A, do texto constitucional, que “**quando houver déficit atuarial**, a contribuição ordinária dos aposentados e pensionistas poderá incidir sobre o valor dos proventos de aposentadoria e de pensões que superem o salário-mínimo”.



Prefeitura de Jacareí  
Gabinete do Prefeito

Trata-se de previsão constitucional inserida no âmbito da última reforma da Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, e que permite a redução da margem de isenção da contribuição ordinária de aposentados e pensionistas, com o objetivo de se garantir a sustentabilidade do regime próprio de previdência social ao longo dos anos, em situações de comprovado déficit do sistema.

Para haver qualquer alteração na margem de isenção, é obrigatório ao gestor público demonstrar, **por meio de análise baseada nas normas gerais de contabilidade e atuária**<sup>1</sup>, que tal alteração observará a garantia do equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência, seguindo regras próprias de avaliação, como determina o art. 1º, *caput* e § 1º, a Lei Federal nº 9.717/1998:

Art. 1º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em **normas gerais de contabilidade e atuária**, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios: I - **realização de avaliação atuarial inicial e em cada balanço utilizando-se parâmetros gerais, para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios**;

O Ministério da Previdência Social, em diversas portarias que normatizam os processos de avaliação do equilíbrio financeiro e atuarial das entidades supranacionais, apresentam normas claras de como deve ser feita tal avaliação<sup>2</sup>, de modo a garantir que qualquer redução do plano de custeio se dê de forma sustentável<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> 1 “Os cálculos atuariais são necessários para estimar os recursos a serem investidos, bem como dos benefícios futuros a serem usufruídos no futuro. Como as atividades de seguros e previdência envolvem inúmeras pessoas e empresas, e essas atividades, no mais das vezes, tem percurso econômico de longuíssimo prazo, os conceitos de mortalidade e tempo de vida médio das pessoas envolvidas, além dos conceitos financeiros de juros e inflação, fazem parte do conjunto de matemática atuarial” (FRANCISCHETTI & PADOVEZE, 2020). Disponível em: <file:///C:/Users/alexandre.moraes/Downloads/ContabilidadeAtuarialtextoacademia.pdf> )

<sup>2</sup> Portaria nº 1.467/2022, Ministério da Previdência Social. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/destaques/portaria-mtp-no-1-467-de-02-junho-de-2022>

<sup>3</sup> Art. 65, Portaria 1.467/2022, Ministério da Previdência Social. A **redução do plano de custeio** do RPPS será admitida **desde que sejam demonstradas**: I – **O fundamento da revisão do Plano no Relatório da Avaliação Atuarial**; II – a **garantia da constituição de reservas necessárias** para o cumprimento das obrigações do RPPS e que as receitas do RPPS sejam superiores às despesas, excluindo os valores de receitas e despesas administrativas, nos 5 (cinco) exercícios subsequentes ao da avaliação; III – que o total dos ativos garantidores



Como bem demonstrou o Instituto de Previdência do Município de Jacareí (IPMJ), em correspondência encaminhada a esta Câmara Municipal por meio do Ofício nº 102/2024/IPMJ (fls. 160-161), acompanhada de manifestação do Escritório Técnico Atuarial, que acompanha e analisa a performance financeira da RPPS dos servidores municipais, a reforma previdenciária realizada no Município de Jacareí em 2022, por meio da Emenda à Lei Orgânica Municipal nº 78/2022 e na Lei Complementar nº 1117/2022, observou estritamente as diretrizes infraconstitucionais sobre o tema.

A nota do Escritório Técnico Atuarial, disponível às fls. 162-163, inclusive alerta que o cálculo apresentado pelo nobre legislador como fundamento à presente propositura “**não permite alteração ao atual plano de custeio, pois o RPPS não alcança nenhum dos requisitos legais para tal realização**”.

Em que pese justificativa de cunho social apresentada juntamente ao projeto, alertamos aos vereadores que promover qualquer redução no plano de custeio do regime próprio de previdência social dos servidores municipais desacompanhada de desacompanhada de um estudo técnico adequado pode acarretar comprometimento da sustentabilidade do RPPS e submeter o Município às penalidades previstas na legislação, como já alertado pelo IPMJ na comunicação enviada a esta Casa e juntada aos autos do presente processo legislativo.

A não observância dessas regras pode gerar graves consequências para o Município, sendo uma delas a **perda do Certificado de Regularidade Previdenciária emitido pelo Ministério da Previdência Social**, ocasionando os efeitos previstos no art. 7º da Lei Federal nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, que destaca:

*Art. 7º O descumprimento do disposto nesta Lei pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e pelos respectivos fundos, **implicará**, a partir de 1º de julho de 1999: I - **suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União**; II - **impedimento para celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos**,*

referente às aplicações de recursos realizadas conforme resolução do CNM seja superior às provisões matemáticas dos benefícios concedidos; IV – **apreciação pelo conselho deliberativo do RPPS** e; V – observância, em caso de alteração do método de financiamento, do disposto no inciso IV do caput do art. 32. (...) § 2º Caso seja efetuada redução do plano de custeio do RPPS sem observar os parâmetros estabelecidos nesta Portaria, **será considerado que o ente federativo não demonstrou o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS** até que o plano seja recomposto os níveis anteriores ou seja apresentado à SPREV justificativa técnica que a fundamente.



financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União; III - suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais.

### III – DA VEDAÇÃO À RENÚNCIA DE RECEITA DESACOMPANHADA DE PRÉVIA DOTAÇÃO

Da mesma forma, considerando-se a manifestação técnica do Escritório Técnico Atuarial que acompanha o RPPS municipal, a ampliação da base de isenção previstas na propositura, que importará em renúncia de receita pela gestão municipal, também não veio acompanhada do respectivo impacto orçamentário e financeiro, **nos termos exigidos pela legislação infraconstitucional**.

Nesse sentido, resta configurada a violação ao art. 113 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT): “a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita **deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro**”.

O Projeto de Lei também não observou a regra constante no §1º, art. 169 da Constituição Federal, que determina que a concessão de qualquer vantagem ou alteração na estrutura de carreira pelos órgãos e entidades da Administração Direta ou Indireta, **só poderá ser feita se houver previa dotação orçamentária suficiente para atender as projeções de despesa e aos acréscimos dela decorrentes**.

Entendimento este corroborado pelo Supremo Tribunal Federal, que assim decidiu:

*DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. IPTU. ISENÇÃO. ANÁLISE DE IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. INEXISTÊNCIA. ART. 113 DO ADCT. OBRIGAÇÃO DIRIGIDA A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. DISSONÂNCIA DO ACÓRDÃO RECORRIDO COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS AOS QUAIS SE DÁ PROVIMENTO. (RE 1.300.587 SÃO PAULO, publicado 28/05/2021)*

Esta norma é reproduzida pela **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)**, especialmente em seu art. 14, que determina:





“Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar **acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes**, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de **medidas de compensação**, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.”

Da forma como foi aprovado, o projeto de lei complementar afronta diretamente as normas infraconstitucionais de responsabilidade fiscal, exigíveis de todos os entes da federação.

#### IV – DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE PREVIDENCIÁRIA

A proposta também viola o princípio da solidariedade previdenciária, disposto no art. 40, caput, da Constituição Federal, o qual prevê expressamente que o “regime próprio de previdência social de servidores titulares de cargos efetivos terá caráter **contributivo e solidário**, mediante **contribuição do respectivo ente federativo**, de **servidores ativos**, de **aposentados e de pensionistas**, observados **critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial**”.

O dispositivo constitucional deixa claro que a responsabilidade pela sustentabilidade financeira do RPPS é solidariamente compartilhada entre Município, servidores da ativa, aposentados e pensionistas, devendo o regime jurídico de contribuições ser revisto periodicamente para que não haja comprometimento da renda de aposentados e pensionistas da presente e **futuras gerações**.

Como explica Nota Técnica do Instituto de Previdência do Município de Jacareí (IPMJ), em anexo à presente mensagem, a reforma do RPPS promovida pela Lei Complementar Municipal nº 117/2022 foi fundamentada em sólido estudo atuarial que levou em consideração a então situação de déficit atuarial verificada; os dados estatísticos de expectativa de vida, invalidez, entre outros pontos, considerando-se um



horizonte de 75 anos; e as orientações normativas dispostas na Constituição Federal, leis infraconstitucionais e normativas expedidas pelo Ministério da Previdência Social.

Breve projeção realizada pelo Escritório Técnico Atuarial responsável por prestar suporte técnico-contábil às atividades do IPMJ demonstra que a alteração da base de cálculo proposta pelo projeto em análise importará em uma redução imediata de mais de **R\$ 4 milhões ao ano na arrecadação**, a qual não poderá ser absorvida pelo atual superávit registrado, uma vez que é **considerado pequeno** segundo o estudo atuarial da entidade técnica responsável. Sobre o tema, ressalta a Nota Técnica (fl. 4):

Note-se que o superávit técnico indicado é **considerado pequeno em comparação com as provisões matemáticas do plano**, que são os valores projetados das despesas futuras do RPPS com o pagamento dos benefícios já concedidos e a conceder no período considerado pelo estudo (R\$ 2.799.546.100,00) e frente ao valor do déficit atuarial (R\$ 1.537.200.147,11) resultante do encontro da provisão matemático com os ativos e direitos que compõem o patrimônio do RPPS.

Dessa forma, embora beneficie 1.098 aposentados e 68 pensionistas que terão suas contribuições ao RPPS reduzidas, a medida gerará desequilíbrio que precisará ser suportado pelos demais contribuintes – servidores da ativa e Município – para fins de garantir a sustentabilidade do sistema previdenciário municipal.

Embora a ampliação da participação de aposentados e pensionistas promovida pela Lei Complementar Municipal nº 117/2022 soe socialmente injusta aos críticos da reforma do sistema previdenciário, importante destacar que, na comparação com o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), a maioria dos beneficiários do RPPS gozam de garantias em relação aos trabalhadores da rede privada, como regime de paridade e reajuste periódico de seus proventos pelos mesmos índices aplicados aos trabalhadores da ativa.

É matematicamente impossível para qualquer ente da federação – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – manter a sustentabilidade de seus regimes próprios de previdência, garantindo a integralidade e o poder de compra de proventos, considerando-se um horizonte de crescente déficit e envelhecimento populacional, sem aumentar a base de arrecadação, como todos os estudos atuariais já realizados sobre o tema comprovam.



**Prefeitura de Jacareí**  
Gabinete do Prefeito



Em Jacareí, após todos os esforços realizados, foi possível promover as alterações no atual regime de contribuições de aposentados e pensionistas mantendo como limite de isenção os proventos que excederem três salários mínimos, aumentando-se para isso as contribuições do Tesouro Municipal ao sistema.

Para manter o atual regime jurídico de garantias, necessariamente precisa-se aumentar a base de contribuições. Dessa forma, penaliza-se tanto os demais 4.499 servidores municipais ativos que contribuem regularmente para o RPPS, bem como toda a sociedade, uma vez que recursos do Tesouro Municipal que antes seriam utilizados para custear serviços essenciais, como educação, saúde, assistência social, infraestrutura urbana, entre outros, precisarão, no curto prazo, ser direcionados para cobrir o déficit que a presente medida irá acarretar.

Sobre o impacto de tal medida no equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS municipal no longo prazo – 75 anos, conforme exigido em normas técnicas previdenciárias – explicamos que foi solicitado ao Escritório Técnico Atuarial estudo sobre o presente projeto, para fins de subsidiar tecnicamente a presente discussão. Infelizmente, não houve tempo hábil para produzi-lo.

Entretanto, entendemos que a elaboração de tal estudo, com projeção do impacto produzido pela medida proposta acompanhada das devidas análises de risco e das medidas compensatórias necessárias, era o mínimo que se poderia esperar do Legislativo para dar prosseguimento à presente matéria.

Não obstante o dispositivo do §1º-A, art. 149 de a Constituição Federal ter tido sua constitucionalidade questionada no Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6254, ressalte-se que até o presente momento não houve decisão definitiva. Portanto, esta regra ainda permanece em vigor, devendo ser obedecida por todos.

Finalmente, é oportuno destacar que, tão logo o STF eventualmente decida pela inconstitucionalidade da cobrança de contribuições de inativos, por ser decisão tomada no bojo de Ação Direta de Inconstitucionalidade, a mesma terá efeito *erga omnes* e vinculatório.



Configurando-se tal cenário, imediatamente o Prefeito comunicará o IPMJ sobre a paralisação da cobrança, sem qualquer ônus ao Município, e seus reflexos imediatos no cálculo atuarial, os quais servirão de base para a definição de novas alíquotas de contribuição.

## V – DA VEDAÇÃO À DISTRIBUIÇÃO DE BENEFÍCIOS EM ANO ELEITORAL

Por fim, essencial destacar que, de acordo com o art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a redução da base de cálculo de tributo ou contribuição caracteriza renúncia de receita, e no presente caso **se apresenta como isenção da contribuição para os aposentados e pensionistas que recebam acima do limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social.**

Esta conduta é **vedada pela Lei Federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**, que estabelece normas para as eleições, regulamenta o procedimento de eleição apresentando regras e vedações aos candidatos e agentes públicos em ano eleitoral.

De forma expressa, o §10, art. 73 da Lei Federal nº 9.504/1997, prevê que **“no ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública**, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa”, sendo **a conduta sujeita à penalidade de cassação de candidatura**<sup>4</sup>.

Considerando o caso como benefício fiscal, o Tribunal Superior Eleitoral possui o seguinte entendimento:

*Dívida ativa do Município - benefícios fiscais - ano das eleições. **A norma do § 10 do artigo 73 da Lei nº 9.504/1997 é obstáculo a ter-se, no ano das eleições, o implemento de benefício fiscal referente à dívida ativa do Município bem como o encaminhamento à Câmara de Vereadores de projeto de lei, no aludido período, objetivando a previsão normativa voltada a favorecer inadimplentes.***

*(Ac. de 20.9.2011 na Cta nº 153169, rel. Min. Marco Aurélio.)*

<sup>4</sup> Art. 73, § 5º, Lei Federal nº 9.504/1997. Nos casos de descumprimento do disposto nos incisos do caput e no § 10, sem prejuízo do disposto no § 4º, o candidato beneficiado, agente público ou não, **ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma.**



**Prefeitura de Jacareí**  
Gabinete do Prefeito



Por fim, reiteramos aos Nobre Vereadores sobre a importância de se observar a Nota Técnica encaminhada pelo Instituto de Previdência do Município de Jacareí, em anexo, que, além de reforçar o entendimento desta Mensagem de Veto, deixa claro que a Proposta Legislativa não tem o necessário embasamento técnico exigido pelas normativas aplicáveis.

Por todos os motivos expostos, verifica-se a inconstitucionalidade do Projeto de Lei (Lei Complementar n.º 124/2024), em razão de vício de inconstitucionalidade formal e material, impedindo sua sanção.

Portanto, não existem condições que permitam a sanção do Projeto de Lei (Lei Complementar n.º 124/2024), impondo-se o veto total do Projeto de Lei, cujas razões ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Vereadores.

Gabinete do Prefeito, 11 de setembro de 2024.

IZAIAS JOSÉ DE SANTANA  
Prefeito do Município de Jacareí



NOTA TÉCNICA

Em razão da aprovação, pela Câmara Municipal de Jacareí, do Projeto de Lei Complementar do Legislativo nº 03/2024, apresentamos as seguintes considerações para subsidiar a decisão sobre a sanção ou veto da Lei Complementar nº 124/2024, que dispõe sobre a modificação da base de cálculo da contribuição previdenciária sobre os proventos de aposentadoria e pensões pagas pelo IPMJ, instituída pela Lei nº 5.307/2008 e alterada pela Lei Complementar nº 117/2022.

Como se extrai do texto da norma aprovada pela Câmara Municipal, seu objetivo seria a redução da base de incidência da contribuição previdenciária dos aposentados e pensionistas do RPPS, que passaria a ser calculada sobre os proventos que ultrapassassem o valor correspondente ao teto do RGPS e não mais sobre os valores que excedessem 3 salários mínimos, sem a previsão de qualquer contrapartida para a substituição da receita suprimida.

Sem adentrar na análise relacionada à competência para a iniciativa do projeto, para a compreensão da matéria deve ser levado em consideração que, segundo o *caput* do art. 40 da Constituição Federal, o Regime Próprio de Previdência Social deve ser custeado mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

Do dispositivo constitucional mencionado, portanto, extrai-se que o Regime de Próprio de Previdência Social deve ser custeado por todos os seus participantes, incluindo os aposentados e pensionistas.

A respeito da contribuição dos aposentados e pensionistas, o art. 40 da Constituição Federal estabelece, em seu § 18, que o percentual deverá ser igual ao estabelecido para os servidores ocupantes de cargos efetivos e que haverá incidência sobre os valores que ultrapassarem o limite máximo dos benefícios do RGPS.

Complementarmente a Constituição Federal estabelece, em seu art. 149, § 1º-A, que a margem de isenção da contribuição previdenciária de aposentados e pensionistas, prevista pelo § 18 do art. 40, poderá ser reduzida para até 1 salário mínimo caso o regime de previdência apresente déficit atuarial.





Como o regime de previdência instituído para os servidores públicos do Município de Jacareí apresenta déficit atuarial, a possibilidade de redução da margem de isenção, e consequente ampliação da base de cálculo para contribuição de aposentados e pensionistas, foi implementada na legislação local, estabelecendo-se a contribuição dos inativos sobre os valores excedentes a 3 salários mínimos.

A possibilidade prevista no art. 149, § 1º-A, da Constituição Federal, cumpre destacar, acrescentada pela Emenda Constitucional nº 103/2019, teve sua constitucionalidade questionada por meio de diversas ADIs, perante o Supremo Tribunal Federal, porém ainda não ocorreu a finalização do julgamento conjunto dessas ações e não há qualquer declaração de inconstitucionalidade do dispositivo.

A respeito da participação dos aposentados e pensionistas no custeio do regime de previdência dos servidores municipais, prevista constitucionalmente, é importante esclarecer que cerca de dois terços deste grupo (1835 aposentados e 146 pensionistas) são beneficiados pelo regime da paridade.

Este grupo, em razão da paridade, tem seus benefícios reajustados segundo os mesmos índices aplicados aos servidores em atividade, sendo-lhes estendida também qualquer revisão nas referências remuneratórias aplicadas aos cargos nos quais se aposentaram.

Este sistema faz com que muitos deles recebam hoje remunerações mais elevadas do que aquelas que serviram de base para suas contribuições, quando estavam em atividade, colaborando para o déficit técnico atuarial existente, que é precisamente o fator que justifica a instituição da contribuição dos inativos.

Realizados esses esclarecimentos destacamos que qualquer alteração no Plano de Custeio dos Regimes Próprios de Previdência Social deve obedecer ao princípio do **equilíbrio financeiro e atuarial** em razão do disposto no caput do art. 40 da Constituição Federal e art. 1º da Lei nº 9.717, de 1998.

Para a gestão de seus recursos e a fim de que seja garantida a constituição das reservas necessárias ao pagamento das futuras obrigações, o IPMJ, como os demais RPPS, realiza anualmente sua avaliação atuarial para a organização e revisão de seu plano de custeio e benefícios.

A avaliação atuarial consiste em um estudo que se baseia nas informações gerais do grupo de servidores municipais atuais, tais como: cargos ocupados,



idade, sexo, tempo de serviço realizado anteriormente (na iniciativa privada ou em outros órgãos públicos) e dados de seus dependentes.

A partir destas informações, e com base em dados estatísticos de expectativa de vida, invalidez, entre outros, pode-se estimar a evolução dos custos previdenciários para os próximos 75 anos, o que permite que sejam tomadas hoje as decisões necessárias para o atendimento das obrigações esperadas.

Com a avaliação atuarial, baseada em normas gerais de atuária, apuram-se, portanto, os parâmetros necessários à garantia do equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência social, fixando-se as alíquotas necessárias para a cobertura do custo normal e do custo suplementar do plano de previdência.

Atualmente, o equacionamento do déficit atuarial, que é decorrente de fatos e de decisões passadas e presentes, vem sendo realizado através do plano de amortização previsto na Lei nº 5.307/2008, que já passou por diversas alterações, que até então vinham sendo fundamentadas em estudos atuariais consistentes, o que não ocorreu no projeto aprovado.

Por ocasião da realização da última avaliação atuarial do regime, elaborada em 27/03/2024, com data focal posicionada em 31/12/2023, foi demonstrado que o plano de custeio vigente seria suficiente para garantir tanto o equilíbrio financeiro como o equilíbrio atuarial do RPPS.

Tal plano de custeio observa os seguintes parâmetros:

**a) Plano de Custeio Normal** (que objetiva a formação de reservas para pagamento dos benefícios):

a.1) alíquota de 14,00%, incidente sobre a remuneração total de contribuição dos servidores ativos e sobre os valores que excedem 3 salários mínimos dos proventos de aposentados e pensionistas; e

a.2) alíquota de 16,70% para as entidades patronais, incidente sobre a remuneração de contribuição dos servidores ativos, sendo esta contribuição patronal acrescida de 3,52% quando incidente sobre a remuneração dos professores; e

**b) Plano de Custeio Suplementar** (que tem como objetivo amortizar o déficit atuarial): alíquota de 35,38%, incidente sobre a mesma base de cálculo do custeio normal, a cargo apenas das entidades patronais, aplicável até o exercício de 2065.





Com a aplicação dos parâmetros descritos, o relatório da avaliação atuarial indicava um pequeno superávit técnico atuarial de R\$ 15.463.780,24, para o período de 75 anos, considerado na avaliação.

178  
Câmara Municipal  
de Jacareí

Note-se que o superávit técnico indicado é considerado pequeno em comparação com as provisões matemáticas do plano, que são os valores projetados das despesas futuras do RPPS com o pagamento dos benefícios já concedidos e a conceder no período considerado pelo estudo (R\$ 2.799.546.100,00) e frente ao valor do déficit atuarial (R\$ 1.537.200.147,11) resultante do encontro de contas da provisão matemática com os ativos e direitos que compõem o patrimônio do RPPS.

O pequeno superávit técnico, indicado pelo estudo atuarial anual, portanto, seria insuficiente para justificar a pretendida redução das contribuições dos aposentados e pensionistas, na medida em que tais receitas corresponderiam aos seguintes valores anuais, tomando-se como referência o exercício atual e os próximos, como consta da resposta do IPMJ ao Pedido de Informações nº 128/2024, que instruiu o processo legislativo:

|  | 2024                    | 2025                    | 2026                    |
|--|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| a) Receita estimada anual das contribuições previdenciárias incidentes sobre proventos de aposentadorias e pensões que superam <b>3 salários mínimos</b> : | R\$ 5.435.786,94        | R\$ 5.882.140,92        | R\$ 5.996.713,69        |
| b) Receita estimada anual das contribuições previdenciárias incidentes sobre proventos de aposentadorias e pensões que superam o <b>teto do RGPS</b> :     | R\$ 1.135.039,22        | R\$ 1.228.019,41        | R\$ 1.252.261,49        |
| c) Diferença correspondente à <b>redução da receita anual</b> decorrente da aplicação da regra prevista no projeto aprovado <b>(a - b)</b>                 | <b>R\$ 4.300.747,72</b> | <b>R\$ 4.654.121,51</b> | <b>R\$ 4.744.452,20</b> |

Como demonstrado, uma redução no plano de custeio do RPPS de mais de R\$ 4 milhões por ano não pode ser absorvida por um superávit da ordem de R\$ 15 milhões para um período de 75 anos.

Dessa forma, diante da situação de ligeiro superávit técnico do regime de previdência, a exclusão pura e simples das receitas decorrentes da contribuição previdenciária de aposentados e pensionistas, pretendida pelo projeto aprovado,

*Fum*

*[Handwritten signature]*



conduziria o regime de previdência dos servidores municipais a uma situação de desequilíbrio atuarial.

Ressalte-se, neste ponto, que a situação de desequilíbrio atuarial indica a ausência, no futuro, de recursos suficientes para que o RPPS realize o pagamento dos benefícios de aposentadoria e de pensão que já foram e que ainda deverão ser concedidos.

E esta conta, que inevitavelmente surgirá com a redução de receita imposta pelo projeto aprovado, deverá ser paga pelos atuais servidores municipais ativos e pelo próprio Município, através da elevação de suas alíquotas de contribuição ou com a antecipação de uma nova reforma no plano de benefícios.

Assim, uma medida que visava beneficiar 1.098 aposentados e 68 pensionistas, tomando-se como base os dados do presente exercício, resultará em uma conta a ser paga pelos 4.499 servidores municipais ativos que contribuem para o RPPS (segundo dados da última avaliação atuarial) ou por toda a sociedade.

A questão da inviabilidade da redução pura e simples do plano de custeio foi, inclusive, objeto de manifestação específica do atuário responsável pela avaliação atuarial anual do RPPS municipal, esclarecendo o profissional que a elevação do limite de isenção das contribuições dos aposentados e pensionistas, a teor do art. 65 da Portaria nº 1.467/2022, do Ministério da Previdência Social, só seria admitida se demonstrado o cumprimento de determinados requisitos:

***“Art. 65. A redução do plano de custeio do RPPS será admitida desde que sejam demonstrados:***

***I - o fundamento da revisão do plano no Relatório da Avaliação Atuarial;***

***II - a garantia da constituição de reservas necessárias para o cumprimento das obrigações do RPPS e que as receitas do RPPS sejam superiores às despesas, excluindo os valores de receitas e despesas administrativas, nos 5 (cinco) exercícios subsequentes ao da avaliação;***

***III - que o total dos ativos garantidores referente às aplicações de recursos realizadas conforme Resolução do CMN seja superior às provisões matemáticas dos benefícios concedidos;***

***IV - apreciação pelo conselho deliberativo do RPPS; e***

***V - observância, em caso de alteração do método de financiamento, do disposto no inciso IV do caput do art. 32.***



(...)

**§ 2º Caso seja efetuada redução do plano de custeio do RPPS sem observar os parâmetros estabelecidos nesta Portaria, será considerado que o ente federativo não demonstrou o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS até que o plano seja recomposto aos níveis anteriores ou seja apresentada à SPREV justificativa técnica que a fundamente.”**

Em sua manifestação concluiu o atuário que o Município de Jacareí não atende aos requisitos exigidos para a redução pura e simples do plano de custeio e que a elevação do limite de isenção das contribuições dos aposentados e pensionistas não atenderia ao equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS (Ofício CA/067/2024 juntado ao processo legislativo).

Dessa forma, não se encontrando a medida pretendida pelo projeto aprovado embasada em estudo atuarial, e não tendo sido observados os demais requisitos previstos pelo art. 65 da Portaria nº 1.467, do Ministério da Previdência Social, alertamos para o risco da situação vir a ser considerada, em caso de sanção, como descumprimento do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, na forma do § 2º do artigo mencionado.

Neste caso, a consequência para o Município poderia ser a perda do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), emitido pelo Ministério da Previdência Social, ocasionando os efeitos previstos no art. 7º da Lei nº 9.717/98, a saber:

- I - suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União;
- II - impedimento para celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União; e
- III - suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais.

Adicionalmente, sob o prisma fiscal, deve-se ainda observar que a redução do plano de custeio pretendida pelo projeto aprovado poderá caracterizar uma renúncia de receita.

De acordo com o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a redução da base de cálculo de tributo ou contribuição caracteriza renúncia de receita e a renúncia apenas pode ser realizada se atendida pelo menos uma das seguintes condições:



I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Não tendo os proponentes do projeto, s.m.j., se desincumbido da demonstração descrita e não tendo sido prevista nenhuma medida de compensação para a receita suprimida, a redução no plano de custeio do RPPS caracterizaria de fato renúncia de receita.

Sendo o que nos cabia esclarecer, sob o prisma estritamente técnico, nos colocamos à disposição para eventuais esclarecimentos.

Jacareí, 10 de setembro de 2024.

**Rossana Vasques**

Presidente do IPMJ

**Francisco Caluza Machado**

Advogado do IPMJ



# CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ - SP

PALÁCIO DA LIBERDADE

Folha

218

Câmara Municipal  
de Jacareí

## **LEI COMPLEMENTAR Nº 124/2024**

*Dispõe sobre a modificação da base de cálculo da contribuição previdenciária sobre os proventos de aposentadoria e pensão pagas pelo IPMJ - Instituto de Previdência do Município de Jacareí-SP, instituída pela Lei nº 5.307/2008 e alterada pela Lei Complementar nº 117/2022.*

O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE JACAREÍ, NO USO DAS ATRIBUIÇÕES QUE LHE SÃO CONFERIDAS POR LEI, FAZ SABER QUE A CÂMARA MUNICIPAL APROVOU E ELE SANCIONA E PROMULGA A SEGUINTE LEI COMPLEMENTAR:

VETADO

**Art. 1º** A Lei Complementar nº 117/2022 passa a vigorar com as seguintes alterações:

**“Art. 33.** A Lei Municipal nº 5.307, de 03 de dezembro de 2008, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 6º Incidirá contribuição sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas pelo Regime Próprio de Previdência Social de 14% (quatorze por cento) sobre a parcela dos proventos de aposentadorias e pensões que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social.””

**Art. 2º** Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.

Prefeitura Municipal de Jacareí, de de 2024.

**IZAIAS JOSÉ DE SANTANA**

Prefeito do Município de Jacareí

Autoria do Projeto: Vereadores Luís Flávio (Flavinho), Sônia Patas da Amizade, Hernani Barreto, Dr. Rodrigo Salomon, Rogério Timóteo, Paulinho dos Condutores, Maria Amélia e Abner Rosa.