Parecer - CN nº 1, de 2018

COMISSÃO MISTA DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 853, DE 2018

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 853, DE 2018
(MENSAGEM Nº 533, de 2018)

Reabre o prazo de opção para o regime de previdência complementar de que trata o § 7º do art. 3º da Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relatora: Deputada ROSÂNGELA GOMES

RELATOR: DEPUTADO VINICIUS CARVALHO

I - RELATÓRIO

A Medida Provisória nº 853, de 25 de setembro de 2018, determina a reabertura, até 29 de março de 2019, do prazo para opção pelo regime de previdência complementar de que trata o § 7º do art. 3º da Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012.

A Lei nº 12.618, de 2012, que instituiu o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, em seu art. 3º, § 7º, determinou, também, a abertura de um prazo de 24 (vinte e quatro) meses para que os servidores federais ocupantes de cargos de provimento efetivo que tivessem ingressado no serviço público antes da publicação, pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar – PREVIC, da autorização de aplicação dos regulamentos dos planos de benefícios da Funpresp-Exe, da Funpresp-Leg e da Funpresp-Jud exercessem a opção prevista no § 16 do art. 40 da Constituição Federal.

Esse prazo iniciou-se no ano de 2013.

CD188104072803

SENADO FEDERAL FL. 77 COGN

Para os servidores federais do Poder Executivo, o início da vigência do regime complementar ocorreu em 4 de fevereiro de 2013 (Portaria MPS/PREVIC/DITEC nº 44, de 31 de janeiro de 2013 – DOU de 04/02/2013); para aqueles vinculados ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas da União – TCU, a partir de 7 de maio de 2013 (Portaria MPS/PREVIC/DITEC, de 6 de maio de 2013 – DOU de 07/05/2013); já para os servidores e membros do Poder Judiciário, Ministério Público da União e Conselho Nacional do Ministério Público, o regime complementar teve início em 14 de outubro de 2013 (Portaria MPS/PREVIC/DITEC nº 559, de 11 de outubro de 2013 – DOU de 14/10/2013).

Assim, o prazo de que tratava o § 7º do art. 3º da Lei nº 12.618, de 2012, encerrou-se efetivamente somente no ano de 2015.

Posteriormente, o art. 92 da Lei nº 13.328, de 29 de julho de 2016, prorrogou esse prazo por mais 24 (vinte e quatro) meses, contados a partir da data de entrada em vigor daquele mesmo diploma, tendo se encerrado em 29 de julho de 2018.

Segundo a Exposição de Motivos que acompanha a Medida Provisória nº 853, de 2018, somente um número diminuto de servidores, cerca de 12.715 (doze mil setecentos e quinze), teria formalizado a sua adesão ao regime complementar. Destaca, ainda, que novas migrações muito contribuiriam para tornar o RRPS da União sustentável, com redução da despesa pública na área, dado que o tesouro federal passaria a arcar com benefícios previdenciários cujos valores estariam limitados ao teto do Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

Com o fim de conferir maior segurança jurídica e transparência para os destinatários desse conjunto de normas, a Medida Provisória ora em exame, reabre mais uma vez o prazo para a mencionada opção, assegurando, ainda, o direito dos agentes que exerçam essa faculdade ao benefício especial de que trata o art. 3º da Lei nº 12.618, de 2012.

À matéria foram apresentadas 13 (treze) emendas parlamentares, conforme descrição do quadro a seguir:

CD188104072803

Nº	Autor	Descrição
1	Deputada Érika Kokay (PT/DF)	Inclui no texto da Medida Provisória dispositivo que altera o art. 3º da Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012, para: a) determinar atualização do cálculo do benefício especial a partir da data que o servidor exercer a opção de que trata o dispositivo, pelo mesmo índice aplicável aos benefícios de aposentadoria ou pensão mantido pelo RGPS; b) determinar a emissão, em favor do servidor que exerce a opção, de certidão com o valor do benefício especial calculado na forma dos §§ 3º e 4º, acompanhada de memória de cálculo; c) permitir a alteração do cálculo do benefício especial em razão de "inclusão de remunerações no cálculo da média prevista no parágrafo 2º, decorrente da averbação de tempo de serviço"; d) prever a revogabilidade e retratabilidade da opção de que trata o artigo no período de 30 (trinta) dias que sucedem o fornecimento da certidão contendo o valor do benefício especial calculado na forma dos §§ 3º e 4º, acompanhada de memória de cálculo; e) fixar que a alíquota da contribuição do patrocinador será igual à do participante, não podendo "exceder o percentual previsto no *caput* do artigo 4º da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004.
2	Deputado Pedro Fernandes (PTB/MA)	Altera o art. 1º da Medida Provisória para estender até o dia 28 de junho de 2019 o prazo para opção pelo regime de previdência complementar de que trata o § 7º do art. 3º da Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012.
3	Deputado Pedro Fernandes (PTB/MA)	Altera o art. 1º da Medida Provisória para estender até o dia 30 de setembro de 2019 o prazo para opção pelo regime de previdência complementar de que trata o § 7º do art. 3º da Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012.
4	Deputado Izalci Lucas (PSDB/DF)	Inclui no texto da Medida Provisória dispositivo que altera a Lei nº 8.878, de 11 de maio de 1994, que cuida da concessão de anistia aos servidores públicos civis e empregados da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, bem como aos empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista sob controle da União, que tenham sido demitidos ou exonerados no período compreendido entre 16 de março de 1990 e 30 de setembro de 1992, para lhes garantir o direito à "Contagem, para todos os efeitos e aposentadoria, do tempo em que esteve compelido ao afastamento de suas atividades profissionais, vedado a exigência de reconhecimento de quaisquer contribuições previdenciárias retroativas", bem como para lhes assegurar o "retorno no regime estatutário, de acordo com a legislação vigente", "no caso de extinção,

CD188104072803

SENADO FL. 79

Nº	Autor	Descrição
		liquidação ou privatização de órgão ou entidade da administração pública federal, se as respectivas atividades tiverem sido transferidas ou absorvidas por órgão ou pessoa jurídica de direito público da administração pública federal direta, e que estiver enquadrado no caso de 'absorção transversal'".
5	Deputado Izalci Lucas (PSDB/DF)	Mesmo conteúdo da Emenda nº 1.
6	Deputada Alice Portugal (PCdoB/BA)	Mesmo conteúdo da Emenda nº 1.
7	Deputado André Figueiredo (PDT/CE)	Altera o art. 1º da Medida Provisória para estender até o dia 31 de dezembro de 2019 o prazo para opção pelo regime de previdência complementar de que trata o § 7º do art. 3º da Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012.
8	Deputado André Figueiredo (PDT/CE)	Inclui dispositivo no texto da Medida Provisória para acrescentar o § 13 ao art. 5º da Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012, determinando que "Os membros dos Conselhos Deliberativo e Fiscal serão participantes ou assistidos com pelo menos dois anos de contribuição a plano de benefícios administrado pelas entidades de que trata" aquele diploma legal.
9	Deputado Professor Pacco (PODE/DF)	Incluiu novo artigo ao texto da Medida Provisória para determinar a aplicação, a partir da entrada em vigor do projeto de lei de conversão resultante da aprovação da emenda, "o regime de previdência complementar previsto na Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012, aos integrantes da carreira de delegado de polícia do Distrito Federal e da carreira de polícia civil do Distrito Federal".
10	Deputado André Figueiredo (PDT/CE)	Incluiu novo artigo ao texto da Medida Provisória para acrescentar na Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012, o artigo 11-A, que determina a responsabilidade subsidiária da patrocinadora pelos atos ilícitos praticados pelos agentes por ela indicados que causem prejuízo às entidades de que trata aquele diploma.
11	Deputada Érika Kokay (PT/DF)	Altera o art. 1º da Medida Provisória para estender até o dia 29 de março de 2020 o prazo para opção pelo regime de previdência complementar de que trata o § 7º do art. 3º da Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012.
12	Deputada Érika Kokay (PT/DF)	Incluiu novo artigo ao texto da Medida Provisória para alterar a redação do § 3º do art. 3º da Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012, de maneira que o numerador da fórmula do fator de conversão – Tc passe a ser definido como a "quantidade total de contribuições mensais efetuadas pelo servidor público federal, até a data da opção, para o regime de previdência da

CD188104072803

80

Nº	Autor	Descrição
		União, bem como dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, conforme disposto no caput do art. 40 e seu § 9º, e no § 9º do art. 201, ambos da Constituição Federal".
13	Deputado Alfredo Kaefer (PP/PR)	Incluiu novos dispositivos ao texto da Medida Provisória para: a) acrescentar à Lei nº 13.155, de 4 de agosto de 2015, os arts. 31-A a 31-K, que instituem e disciplinam o Programa Especial de Regularização Tributária do Esporte – PROESPORTE junto à Secretaria da Receita Federal do Brasil, à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, à ProcuradoriaGeral da União e ao Ministério do Esporte; b) bem como para alterar o art. 7º da Lei nº 9.779, de 15 de janeiro de 1999, para prever que "São isentas do imposto de renda na fonte no fato gerador de que trata o *caput*" daquele artigo "as Entidades Nacionais de Administração do Desporto, ao Comitê Olímpico Brasileiro e ao Comitê Paralímpico Brasileiro, quando a remessa ao exterior estiver relacionada à competição esportiva, ao treinamento e à preparação de atletas e equipes brasileiras e taxas das entidades internacionais".

É o relatório.

II - VOTO DA RELATORA

Cumpre a esta Relatora manifestar-se, preliminarmente, sobre a relevância e a urgência, a constitucionalidade, a técnica legislativa, a compatibilidade e a adequação financeira e orçamentária e, por fim, apreciar o mérito da Medida Provisória nº 853, de 2018, e das emendas a ela apresentadas.

II.1 – Requisitos constitucionais de relevância e urgência

Deve-se inicialmente verificar se a Medida Provisória atende aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência para a edição dessa espécie normativa.

Como já afirmado, a migração de servidores para o regime de previdência complementar corrobora o fortalecimento de um modelo de previdência mais sustentável, com redução da despesa pública na área.

CD188104072803

FL. 81

A urgência e a relevância da matéria justificam-se pela premente necessidade de viabilizar um modelo de previdência sustentável a longo prazo, objetivo corroborado fortemente por novas adesões de servidores ao regime complementar de previdência.

Além disso, a relevância e urgência das matérias incluídas na Medida Provisória se fundamentam no atual quadro de desequilíbrio fiscal da União, com significativa participação das despesas previdenciárias na configuração desse cenário, conforme destacado na Exposição de Motivos que acompanha a proposição.

A Medida Provisória, portanto, atende aos requisitos constitucionais de relevância e a urgência, tendo vindo em boa hora, pois oferece uma nova oportunidade para que servidores federais ocupantes de cargos efetivos que ingressaram no serviço público até 2013 possam optar pelo regime de previdência complementar de que trata a Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012.

II.2 – Constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa

Não verificamos vícios de inconstitucionalidade nas matérias tratadas na Medida Provisória. O ordenamento jurídico foi respeitado, não se verificando máculas aos princípios da legalidade, da isonomia e demais princípios constitucionais aplicáveis à questão previdenciária.

Nesse sentido, a Medida Provisória nº 853, de 2018, trata de matéria que se insere na competência legislativa do Congresso Nacional, nos termos dos arts. 48 e 61, § 1º, II, "c" da Constituição Federal, e não incorre em qualquer das vedações temáticas estabelecidas pelo § 1º do art. 62 do texto constitucional.

Em relação à técnica legislativa, tampouco encontramos óbices aos dispositivos da Medida Provisória. Os aspectos formais do texto analisado estão de acordo com os preceitos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que "Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis,

CD188104072803

82

conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona".

A mesma situação se verifica em relação a boa parte das emendas apresentadas à Medida Provisória, nas quais não verificamos vícios flagrantes de inconstitucionalidade, injuridicidade ou técnica legislativa, com as ressalvas a seguir descritas.

A Emenda nº 9, que visa aplicar aos integrantes das carreiras de delegado e polícia civil do Distrito Federal o regime de previdência complementar de que trata a Lei nº 12.618, de 2012, viola a reserva de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, a teor do que dispõem os arts. 21, XIV, 32, § 4º, e 61, § 1º, II, "c", todos da Constituição Federal.

Ademais, destaca-se que o Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência pacífica no sentido de haver vício de iniciativa a deflagração parlamentar visando tratar dos servidores policiais do Distrito Federal (Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADIs nº 858, nº 2.102, nº 2.988 e nº 3.791).

As Emendas nº 4 e 13, por sua vez, ao tratarem da anistia de servidores e empregados públicos demitidos no início da década de 90 e de programa de regularização tributária do esporte, respectivamente, são claramente estranhas ao conteúdo da Medida Provisória nº 853, de 2018, não guardando qualquer relação com a matéria nela tratada, em completa violação aos incisos I e II do art. 7º da Lei Complementar nº 95, de 1998, e ao § 4º do art. 4º da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional.

Cumpre lembrar em relação a esse ponto que, no ano de 2015, o Supremo Tribunal Federal – STF, ao apreciar a ADI nº 5.127, firmou o entendimento de que o Congresso Nacional não pode mais incluir, em medidas provisórias editadas pelo Poder Executivo, emendas parlamentares que não tenham pertinência temática com a norma.

II.3 – Adequação orçamentária e financeira

CD188104072803

SENADO FEDERAL FL 83

Em relação aos aspectos financeiros e orçamentários, verifica-se que a Medida Provisória nº 853, de 2018 atende aos pressupostos de adequação orçamentária e financeira.

II.4 – Mérito

Entendemos que a Medida Provisória merece aprovação.

Além de reabrir o prazo para que os servidores possam aderir ao regime de previdência complementar, a proposição em tela estabelece que o exercício dessa opção "é irrevogável e irretratável e não será devida pela União e por suas autarquias e suas fundações públicas qualquer contrapartida referente ao valor dos descontos já efetuados sobre a base de contribuição acima do limite máximo estabelecido para os benefícios do" RGPS.

A norma de urgência preconiza, ainda, que "o direito ao benefício especial de que trata o art. 3º da Lei nº 12.618, de 2012, será assegurado aos servidores que realizarem a opção prevista no § 16 do art. 40 da Constituição, inclusive nas prorrogações e nas reaberturas de prazos posteriores".

De acordo com os dados apresentados pelo Poder Executivo, foi extremamente baixo o número de servidores da União aptos que optaram pelo regime de previdência complementar.

Isso reforça a constatação de que muitos servidores não fizeram a opção por receio em relação à clareza sobre as regras e as consequências advindas do exercício dessa faculdade.

Nesse sentido, é meritório o conteúdo da Medida Provisória para reabrir esse prazo e, mais uma vez, oportunizar a adesão a esse novo conjunto de regras para os servidores que ingressaram para os quadros da administração pública federal antes da autorização de funcionamento do plano de benefícios das entidades que administração esses fundos de pensão.

Como já afirmado essa medida ajuda a viabilizar um modelo de previdência sustentável a longo prazo, contribuindo para uma melhora no quadro

CD188104072803

84

de desequilíbrio fiscal da União, ao permitir uma diminuição nas futuras despesas previdenciárias.

Por essas razões, somos pela aprovação da Medida Provisória nº 853, de 2018.

II.4.1 – Das emendas

As Emendas de nº 1, 5 e 6 possuem redação idêntica e pretendem incluir no texto da Medida Provisória dispositivo que altera o art. 3º da Lei nº 12.618, de 2012, para:

> a) determinar a atualização do cálculo do benefício especial a partir da data que o servidor exercer a opção de que trata o dispositivo, pelo mesmo índice aplicável aos benefícios de aposentadoria ou pensão mantidos pelo RGPS;
>
> b) determinar a emissão, em favor do servidor que exerce a opção, de certidão com o valor do benefício especial calculado na forma legal, acompanhada de memória de cálculo;
>
> c) permitir a alteração do cálculo do benefício especial em razão de "inclusão de remunerações no cálculo da média prevista no parágrafo 2º, decorrente da averbação de tempo de serviço";
>
> d) prever a revogabilidade e retratabilidade da opção de que trata o artigo no período de 30 (trinta) dias que sucedem o fornecimento da certidão contendo o valor do benefício especial calculado na forma dos §§ 3º e 4º, acompanhada de memória de cálculo; e
>
> e) fixar que a alíquota da contribuição do patrocinador será igual à do participante, não podendo "exceder o percentual previsto no *caput* do artigo 4º da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004".

Sugerimos a rejeição dessas emendas em razão de a concessão da aposentadoria ou da pensão pelo RPPS constituir uma condição necessária ao

CD188104072803

FL. 85

pagamento do Benefício especial. Dessa forma, o cálculo do benefício deve ser realizado no momento da concessão da aposentadoria ou da pensão pelo RPPS, nos termos do PARECER nº 00601/2018/GCG/CGJOE/CONJUR- MP/CGU/AGU.

Ademais, a revogabilidade da opção pela adesão ao regime de previdência complementar de que trata a Lei nº 12.618, 2012, assegurada pelas Emendas nº 1, 5 e 6, implica a redução das contribuições devidas pelo servidor e pela União ao RPPS desse ente político, no período em que vigorar a adesão ao RPC, já que a base de contribuição do servidor ao RPPS da União não poderá, nesse intervalo, exceder ao limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS.

As Emendas de nºs 2 e 3, respectivamente, procuram estender a prorrogação do prazo em questão para datas que variam entre 28 de junho de 2019 até 29 de março de 2020. Julgamos que o prazo de seis meses fixado na medida seja suficiente para que os servidores interessados possam avaliar e fazer a opção pelo regime complementar, não sendo necessário ampliar a prorrogação instituída pela Medida Provisória.

A Emenda nº 8 tem por objetivo determinar, na Lei nº 12.618, de 2012, que só participantes ou assistidos com pelo menos dois anos de contribuição a plano de benefícios possam ocupar cargos de membro de Conselho Deliberativo e de Conselho Fiscal das entidades responsáveis pela administração dos planos de benefícios de previdência complementar dos servidores federais.

A rejeição dessa emenda justifica-se por ela cuidar de matéria afeta à estrutura interna de governança das fundações, cuja competência é exclusiva dos estatutos das Fundações, após aprovação dos respectivos conselhos deliberativos, patrocinadores e órgãos reguladores.

A Emenda nº 10, por sua vez, determina a responsabilidade subsidiária da patrocinadora pelos atos ilícitos praticados pelos agentes por ela indicados que causem prejuízo às entidades de que trata aquele diploma.

CD188104072803

86

Somos pela rejeição da proposta porque seu conteúdo diverge do modelo de responsabilização civil objetiva do Estado, na forma prevista pelo § 6º do art. 37 da Constituição Federal. Ademais, ressalta-se que os arts. 24 e 25 da Lei Complementar nº 108, de 29 de maio de 2001, já cuidam da responsabilidade dos patrocinadores pela supervisão e fiscalização sistemática das atividades das suas respectivas entidades de previdência complementar.

Por fim, a Emenda nº 12, tem o objetivo alterar um dos elementos da fórmula de cálculo do Benefício especial para fazer constar expressamente do § 3º do art. 3º da Lei nº 12.618, de 2012, o cômputo das contribuições efetuadas pelo servidor público da união para o regime próprio de outras esferas de governo, durante vínculos profissionais passados com Estados, Municípios ou o DF.

Ocorre que o cômputo desses períodos contributivos para RPPS dos entes subnacionais já são considerados pela administração no cálculo do Benefício especial, na forma determinada pelo art. 22 da Lei nº 12.618, de 2012. Por esse comando legal, o Benefício especial alcança o servidor público titular de cargo efetivo e o membro do Poder Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União, oriundo, sem quebra de continuidade, de cargo público estatutário de outro ente da federação que não tenha instituído o respectivo regime de previdência complementar e que ingresse em cargo público efetivo federal a partir da instituição do regime de previdência complementar, devendo-se considerar, nessa hipótese, para o cálculo do Benefício especial, "o tempo de contribuição estadual, distrital ou municipal".

II.5 – Conclusão

Diante do exposto, votamos:

I - **pelo atendimento dos pressupostos de relevância e urgência** da Medida Provisória nº 853, de 2018;

II - pela **constitucionalidade e juridicidade** da Medida Provisória e das Emendas nºs 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 10, 11 e 12, e pela **inconstitucionalidade** das Emendas nºs 4, 9 e 13;

CD188104072803

FL. 87

III – pela **adequação financeira e orçamentária** da Medida Provisória nº 853, de 2018; e

IV – pela boa técnica legislativa e, no mérito, pela **aprovação** da Medida Provisória na forma do texto original, e pela **rejeição** de todas as Emendas.

Sala das Sessões, em de de 2018.

Deputada ROSÂNGELA GOMES
Relatora

2018-12327

DEPUTADO VINICIUS CARVALHO

CD188104072803

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista da Medida Provisória nº 853/2018

DECISÃO DA COMISSÃO

Reunida nesta data a Comissão Mista destinada a examinar e emitir parecer sobre a Medida Provisória nº 853, de 2018, foi aprovado, por unanimidade, o relatório do Deputada Rosangela Gomes, que passa a constituir o Parecer da Comissão, o qual conclui pelo atendimento dos pressupostos de relevância e urgência da Medida Provisória nº 853, de 2018; pela constitucionalidade e juridicidade da Medida Provisória e das Emendas nºs 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 10, 11 e 12, e pela inconstitucionalidade das Emendas nºs 4, 9 e 13; pela adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória nº 853, de 2018; e pela boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação da Medida Provisória na forma do texto original, e pela rejeição de todas as Emendas.

Brasília, 12 de dezembro de 2018.

Senador PAULO ROCHA
Presidente da Comissão Mista