

COMISSÃO DE PREVIDÊNCIA, ASSISTÊNCIA SOCIAL, INFÂNCIA, ADOLESCÊNCIA E FAMÍLIA

PROJETO DE LEI Nº 3.869, DE 2021

Apensados: PL nº 1.541/2022 e PL nº 1.664/2022

Acrescenta o § 3º ao artigo 24-C do Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969, para dispor sobre a contribuição previdenciária de inativos e pensionistas.

Autor: Deputado CAPITÃO ALBERTO NETO

Relator: Deputado DR. REMY SOARES

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 3.869, de 2021, principal, de autoria do Deputado Capitão Alberto Neto, propõe acréscimo de § 3º ao art. 24-C do Decreto-Lei nº 667, de 1969, que reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, para dispor que, nessas corporações, os inativos e pensionistas que completaram os requisitos para concessão do benefício até 31 de dezembro de 2019 passarão a ter a respectiva contribuição incidente apenas sobre o valor dos proventos que superarem o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social, ou o dobro desse limite quando o beneficiário, na forma da lei, for portador de doença incapacitante. Atualmente, a contribuição incide sobre a totalidade da remuneração, com alíquota igual à aplicável às Forças Armadas.

O Projeto de Lei nº 1.541, de 2022, apensado, de autoria do Deputado Laércio Oliveira, apresenta a mesma proposta do principal para aplicá-la a todos os inativos e pensionistas das referidas corporações, ou seja, com a diferença de não restringir o dispositivo somente àqueles que



completaram os requisitos para concessão do benefício até 31 de dezembro de 2019.

O Projeto de Lei nº 1.664, de 2022, apensado, de autoria do Deputado Sargento Alexandre, oferece nova redação ao caput do referido art. 24-C, com inserção de § 3º para dispor que os militares inativos e pensionistas contribuirão para o sistema de proteção social apenas sobre o valor que superar o teto do Regime Geral de Previdência Social nos termos do § 18 do art. 40 da Constituição Federal.

As justificações são, respectivamente, as seguintes: “apenas repõe um direito aos militares inativos e respectivos pensionistas”; “restaura um direito já conquistado e respaldado na Constituição Federal”, em comparação com os servidores públicos civis; e altera a “condição injusta e discriminatória em face do que a Carta Magna estabeleceu para os servidores civis”, cujo tratamento “deve ser tomado como o parâmetro mais justo para essa situação”.

Os Projetos foram inicialmente distribuídos, para apreciação conclusiva em regime ordinário, às Comissões de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado; de Seguridade Social e Família; de Finanças e Tributação (mérito e art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD); e de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54 do RICD).

Na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, foi aprovado, em 20 de dezembro de 2022, o Parecer do Relator, Deputado Luis Miranda, pela aprovação dos três Projetos, com Substitutivo que aproveitou a redação do Projeto de Lei nº 1.664, de 2022, e acrescentou a previsão do dobro do limite do RGPS para o beneficiário portador de doença incapacitante.

Houve redistribuição à Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família, em substituição à extinta Comissão de Seguridade Social e Família (Requerimento nº 1.958, de 2023).

Ao fim do prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao projeto, nesta Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família.

É o relatório.



II - VOTO DO RELATOR

Os Projetos de Lei em análise pretendem alterar a Lei das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, para dispor que, nessas corporações, os inativos e pensionistas passarão a contribuir somente sobre o valor dos seus proventos que superarem o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), ao invés da incidência atual sobre a totalidade da remuneração, com alíquota igual à aplicável às Forças Armadas.

Adicionalmente, os Projetos de Lei nº 3.869, de 2021, e nº 1.541, de 2022, adotam o dobro do referido limite máximo quando o beneficiário, na forma da lei, for portador de doença incapacitante. O Projeto principal ainda restringe a aplicação das disposições apenas aos inativos e pensionistas que completaram os requisitos para concessão do benefício até 31 de dezembro de 2019.

A apreciação do mérito desta matéria deve, necessariamente, levar em consideração os motivos determinantes para a adoção, pelo constituinte derivado, do limite máximo do RGPS, atualmente equivalente a R\$ 7.786,02¹, como referência para as contribuições dos benefícios dos servidores públicos civis ocupantes de cargo efetivo.

Na reforma previdenciária de 1998, efetivada mais de vinte anos antes da última reforma de 2019, a Emenda Constitucional (EC) nº 20, de 1998, incluiu § 14 ao art. 40 da Constituição Federal (CF), para autorizar a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a limitar, pelo valor máximo do RGPS, os proventos das futuras aposentadorias e pensões de seus regimes próprios, desde que tivessem instituído, previamente, o Regime de Previdência Complementar (RPC) para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo.

¹ Conforme art. 2º da Portaria Interministerial MPS/MF nº 2, de 11 de janeiro de 2024. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-mps-mf-n-2-de-11-de-janeiro-de-2024-537035232>. Acesso em 3 jul. 2024.



No âmbito da União, o RPC foi instituído pela Lei nº 12.618, de 2012, e efetivamente implementado entre 4 de fevereiro e 14 de outubro de 2013, com a aprovação dos planos de benefícios das Fundações de Previdência Complementar dos Servidores Públicos Federais, denominadas, genericamente, de Funpresp. Desde então, todos os servidores que ingressaram no serviço público em cargos efetivos da União, bem como de suas autarquias e fundações, não podem mais se aposentar nem instituir pensão por morte com valor superior ao do limite do RGPS.

Evidentemente, considerando que essa limitação na renda atingiu somente os servidores da União admitidos após 2013, cujas contribuições também foram proporcionalmente reduzidas até o teto do RGPS, houve, a partir de então, um desequilíbrio orçamentário imediato em relação ao custeio, operado em regime de repartição, das aposentadorias e das pensões relativas aos servidores remanescentes. Prevendo tal contingência, a EC nº 41, de 2003, já havia inserido um § 18 no art. 40 da CF para instituir contribuição sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas pelos regimes próprios que superassem o limite máximo estabelecido pelo RGPS, com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos.

A chamada contribuição dos inativos, criada pelo parágrafo do texto constitucional que serviu de paradigma para a elaboração das propostas em apreciação, não foi condicionada, na reforma de 1998, à instituição de RPC pelo ente federativo, por respeito à autonomia de cada um para fazê-lo a seu tempo. Porém, a EC nº 103, de 2019, suprimiu a autorização do § 14 do art. 40 da Constituição, para tornar obrigatória a instituição de RPC no prazo de dois anos após a sua promulgação (art. 9º, § 6º, da EC nº 103, de 2019).

Fato é que, além da contribuição dos inativos e da instituição de RPC para limitar a renda dos benefícios, os regimes próprios dos servidores públicos efetivos também deixaram de garantir, aos servidores admitidos após a Emenda Constitucional nº 41, de 2003, a renda do benefício pela última remuneração em atividade (integralidade) e a revisão na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores ativos, sendo também estendidos aos aposentados e pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens (paridade).



Portanto, somente seria possível cogitar algum tipo de “condição injusta e discriminatória em face do que a Carta Magna estabeleceu para os servidores civis” (PL nº 1.664, de 2022), caso os sistemas de proteção social das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados e do Distrito Federal estivessem, hipoteticamente, sujeitos a uma determinação constitucional para instituir um fundo de pensão com a finalidade de limitar os proventos dos militares inativos e pensionistas até o teto do RGPS, sem garantia de integralidade nem paridade e sujeitos ao cumprimento do requisito de idade mínima, que corresponde, na regra permanente atual, a 65 anos para os homens e 63 anos para as mulheres (CF, art. 40, § 1º, inc. III).

Além disso, o parágrafo constitucional que contém a suposta discriminação tratou de vincular a contribuição na inatividade a um “percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos”. Ocorre que, para os regimes próprios, a Emenda Constitucional nº 103, de 2019, autorizou a adoção de alíquotas progressivas, de acordo com o valor da base de contribuição ou dos proventos de aposentadoria e de pensões (CF, art. 149, § 1º), e fixou, até que entre em vigor lei sobre o tema, uma alíquota de 14%, que pode ser majorada, progressivamente, por faixas de remuneração, até 22% (EC nº 103, de 2019, art. 11, § 1º), mais do que o dobro, em termos nominais, da alíquota das pensões militares, que é de 10,5% (Lei nº 3.765, de 1960, art. 3º-A, § 2º, inc. II, e Lei nº 13.954, de 2019, art. 24, inc. II).

Cabe observar, ainda, que a Constituição prevê, em seu art. 169, §§ 3º e 4º, que os servidores públicos, inclusive os estáveis, podem perder o cargo caso sejam excedidos os limites de despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, estabelecidos no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000).

Nesse aspecto em particular, cabe ao legislador verificar quais regimes exercem maior pressão nas despesas, quando se trata de introduzir alterações ou realocar incentivos. Para se ter uma perspectiva de proporção, dados recentemente elaborados pelo Tribunal de Contas da União mostram que o déficit por beneficiário é de R\$ 9.424,50 no RGPS; R\$ 68.790,00 no



regime próprio dos servidores civis; e R\$ 158.807,70 no Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas².

Por todas as razões descritas, o § 18 do art. 40 da Constituição aplica-se somente aos regimes próprios dos servidores públicos titulares de cargo efetivo, sendo inviável a sua extensão aos militares dos Estados e do Distrito Federal sem uma determinação constitucional para instituir o respectivo fundo de pensão com a finalidade de limitar os proventos dos militares inativos e pensionistas até o teto do RGPS, com adoção das mesmas alíquotas progressivas para os valores excedentes, até a faixa de 22%, ao invés dos atuais 10,5% sobre a integralidade, cuja garantia seria substituída por um cálculo a partir da média dos salários de contribuição efetiva e aumento do requisito de idade, com perda da paridade e possibilidade de perda do cargo por excesso de despesa.

Ainda que não fosse assim, ressaltamos que o Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar o Tema nº 1.177, fixou a seguinte tese sobre a Lei nº 13.954, de 2019, que incluiu o art. 24-C, que os Projetos pretendem alterar, ao Decreto-Lei nº 667, de 1969:

A competência privativa da União para a edição de normas gerais sobre inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares (artigo 22, XXI, da Constituição, na redação da Emenda Constitucional 103/2019) não exclui a competência legislativa dos Estados para a fixação das alíquotas da contribuição previdenciária incidente sobre os proventos de seus próprios militares inativos e pensionistas, tendo a Lei Federal 13.954/2019, no ponto, incorrido em inconstitucionalidade.

A inconstitucionalidade apontada pelo STF diz respeito ao fato de que a União extrapolou da competência para edição de normas gerais, “ao definir alíquotas de contribuição para inatividades e pensões de militares estaduais e de seus pensionistas, sendo inconstitucional, no ponto, o artigo 24-C do Decreto-Lei 667/1969, incluído pela Lei 13.954/2019” (RE nº 1.338.750 ED-segundos). Desse modo, entendemos que a matéria cabe aos Estados e

² *Presidente do TCU sugere que novas mudanças na Previdência comecem com militares*. Folha de S. Paulo, São Paulo, 20 mai. 2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/05/presidente-do-tpcu-sugere-que-novas-mudancas-na-previdencia-comecem-com-militares.shtml>. Acesso em 3 jul. 2024.



ao Distrito Federal e, a esse respeito, deixamos o pronunciamento à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

Pelo exposto, votamos pela rejeição dos Projetos de Lei nº 3.869, de 2021, nº 1.541, de 2022, e nº 1.664, de 2022, e do Substitutivo da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado.

Sala da Comissão, em de de 2024.

Deputado DR. REMY SOARES
Relator

2024-8913

