



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO DEPUTADO LEANDRO GRASS - GAB. 13



PARECER Nº _____, DE 2020

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS sobre o PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR nº 48, de 2020, que *dispõe sobre as diretrizes de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos do Distrito Federal, e dá outras providências.*

Autora: DEPUTADA JÚLIA LUCY

Relator: DEPUTADO LEANDRO GRASS

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar nº 48/2020, de autoria da Deputada Júlia Lucy, dispõe sobre as diretrizes de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos do Distrito Federal.

O art. 1º do PLC nº 48/2020 reproduz a ementa da proposição.

O art. 2º estabelece que *o regime próprio de previdência social dos servidores públicos do Distrito Federal é organizado e baseado 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; (II) - financiamento mediante recursos provenientes da União, do Distrito Federal e das contribuições ordinárias e extraordinárias; (III) - as contribuições e os recursos vinculados ao Fundo Previdenciário da União, do Distrito Federal e as contribuições ordinárias e extraordinárias, somente podem ser utilizadas para pagamento de benefícios previdenciários, ressalvadas as despesas administrativas; (IV) - cobertura de um número mínimo de segurados, de modo a garantir diretamente a totalidade dos riscos cobertos no plano de benefícios, preservando o equilíbrio atuarial sem necessidade de resseguro; (V) - cobertura exclusiva a servidores públicos titulares de cargos efetivos, e a seus respectivos dependentes, vedado o pagamento de benefícios, mediante convênios ou consórcios; (VI) - pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do regime e participação de representantes dos servidores públicos, ativos e inativos, nos colegiados e instâncias de decisão em que os seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação; (VII) - registro contábil individualizado das contribuições de cada servidor, da União e do Distrito Federal; (VIII) - identificação e consolidação em demonstrativos financeiros e orçamentários de todas*

as despesas fixas e variáveis com pessoal inativo e pensionistas, bem como dos encargos incidentes sobre os proventos e pensões pagos; (IX) - sujeição às inspeções e auditorias de natureza atuarial, contábil, financeira, orçamentária e patrimonial dos órgãos de controle interno e externo. (X) - vedação de inclusão nos benefícios, para efeito de percepção destes, de parcelas remuneratórias pagas em decorrência de local de trabalho, de função de confiança ou de cargo em comissão, exceto quando tais parcelas integrarem a remuneração de contribuição do servidor que se aposentar com fundamento no art. 40 da Constituição Federal, respeitado, em qualquer hipótese, o limite previsto no § 2º do citado artigo; (XI) - vedação de inclusão nos benefícios, para efeito de percepção destes, do abono de permanência de que tratam o § 19 do art. 40 da Constituição Federal, o § 5º do art. 2º e o § 1º do art. 3º da Emenda Constitucional no 41, de 19 de dezembro de 2003.

Determina-se, no art. 3º, que os reajustes nas contribuições ordinárias e a instituição de contribuições extraordinárias para custeio do regime próprio de previdência social do Distrito Federal devem observar os seguintes critérios: (I) – o aumento da contribuição ou criação de contribuição extraordinária é instituído por lei; (II) – o recolhimento não pode ser iniciado no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que aumentou a contribuição ou instituiu contribuição extraordinária; (III) – demonstração da necessidade do reajuste ou instituição de contribuição extraordinária para reparação de déficit ou preservação equilíbrio financeiro por meio de cálculo atuarial. No parágrafo único do art. 3º, determina-se, ainda, que o cálculo a que se refere o inciso III deve ser realizado por empresa independente contratada especialmente para esse fim.

Segundo o art. 4º do Projeto de Lei Complementar nº 48/2020, é vedada a instituição de alíquotas progressivas que ofendam o princípio da vedação à utilização de qualquer tributo com efeito de confisco, nos termos do art. 150, IV, da Constituição Federal.

Seguem-se a cláusula de vigência e a de revogação.

Na justificação do Projeto de Lei Complementar nº 48/2020, afirma-se que a proposta visa a estabelecer o marco legal de diretrizes para preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência social dos servidores públicos do Distrito Federal. Para tanto socorreu-se à norma nacional e princípios constitucionais que cercam a matéria: reserva legal, anterioridade e noventena. O estabelecimento de diretrizes garante segurança jurídica ao Estado e servidores, trazendo à lume as regras gerais que garantem o equilíbrio financeiro e atuarial.

Nesta Comissão de Assuntos Sociais, no prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao PLC nº 48/2020.

II - VOTO DO RELATOR

O Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal, nos termos do art. 65, I, b, atribui a esta Comissão de Assuntos Sociais a competência para examinar o mérito das proposições que disponham sobre questões relativas ao trabalho, previdência e assistência social.

Ab intio, deve-se observar que o exame do mérito de uma proposição funda-se na sua oportunidade e conveniência, mediante a avaliação da necessidade social da norma, sua relevância, efetividade e possíveis efeitos da proposta quanto ao instrumento normativo escolhido, adequação técnica e proporcionalidade da medida. São excluídos da apreciação aspectos referentes à constitucionalidade e legalidade da iniciativa, atribuição da Comissão de Constituição e Justiça, com base em disposição expressa no art. 62, II do RICLDF, que veda a qualquer comissão se manifestar sobre matéria fora de sua competência.

É importante destacar, no entanto, que o juízo sobre mérito também envolve análise acerca da efetividade da proposição em estudo. Não se admite a produção de uma norma legal que não gere efeitos jurídicos, porque leis esvaziadas de conteúdo normativo ou de eficácia enfraquecem o ordenamento jurídico e o Poder Legislativo. A Lei Complementar nº 13/1996, por exemplo, em seu art. 11, apresenta dispositivo que visa afastar do ordenamento jurídico proposições legislativas ineficazes e vazias de conteúdo normativo:

Art. 11. *É vedado o uso de projeto autorizativo para suprir a iniciativa privativa de outro Poder ou de órgão dos Poderes Públicos do Distrito Federal.*

§ 1º É ainda vedado o uso de projeto autorizativo para matérias que dependam de decisão das autoridades administrativas do Distrito Federal ou de suas empresas públicas e sociedades de economia mista.

§ 2º Não sendo a iniciativa privativa exercida no prazo fixado em lei, a Câmara Legislativa solicitará informações à autoridade competente, inclusive ao Governador, nos termos do que dispõe o art. 60, XXXII, da Lei Orgânica.

Nesse mesmo sentido, com relação à produção de normas legais que são apenas reprodução de leis ou normas já existentes, deve-se destacar o disposto no art. 8º da Lei Complementar nº 13/1996, acerca da obrigatoriedade da norma a ser produzida tratar de direito novo:

Art. 8º A iniciativa é a proposta de criação de direito novo, e com ela se inicia o processo legislativo.

Parágrafo único. A emenda à Lei Orgânica será iniciada na forma de proposta, e as demais leis de que trata o art. 4º desta Lei Complementar serão iniciadas na forma de projeto.

Na justificação do Projeto de Lei Complementar nº 48/2020, afirma-se que a proposição foi concebida a partir de outras normas legais vigentes:

*"a proposta visa a estabelecer o marco legal de diretrizes para preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência social dos servidores públicos do Distrito Federal. Para tanto **socorreu-se à norma nacional e princípios constitucionais que cercam a matéria: reserva legal, anterioridade e noventena.** O estabelecimento de diretrizes garante segurança jurídica ao Estado e servidores, trazendo à lume as regras gerais que garantem o equilíbrio financeiro e atuarial".*

Com relação à preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos do Distrito Federal, a Lei Complementar nº 769/2008, que reorganiza e unifica o Regime Próprio de Previdência Social do Distrito Federal - RPPS/DF e dá outras providências, já dispõe sobre a matéria:

Art. 5º O Iprev/DF, na consecução de suas finalidades, atenderá, obrigatoriamente, aos seguintes princípios:

I – provimento de regime de previdência social de caráter contributivo e solidário aos segurados e dependentes;

II – caráter democrático e eficiente de gestão, com a participação de representantes do Poder Público do Distrito Federal, dos segurados e dependentes;

III – transparência na gestão de seus recursos financeiros e previdenciários;

IV – gestão administrativo-financeira autônoma em relação ao Distrito Federal;

V – custeio da previdência social, mediante contribuições dos órgãos e dos servidores ativos e inativos e pensionistas de que trata o art. 1º desta Lei Complementar, segundo critérios socialmente justos e atuarialmente compatíveis;

VI – preservação do equilíbrio financeiro e atuarial;

VII – proibição da criação, majoração ou extensão de quaisquer benefícios ou serviços, sem a correspondente fonte de custeio total.

(...)

Art. 59. A contribuição previdenciária patronal do Distrito Federal, de que trata o art. 54, I, é o dobro das contribuições dos servidores ativos, nos termos do art. 2º da Lei federal nº 9.717, de 27 de novembro de 1998. (Caput com a redação da Lei Complementar nº 932, de 3/10/2017.) [\[1\]](#)

I – (Inciso revogado pela Lei Complementar nº 932, de 3/10/2017.)[\[2\]](#)

II – (Inciso revogado pela Lei Complementar nº 932, de 3/10/2017.)[\[3\]](#)

Parágrafo único. As alíquotas de contribuição previstas neste artigo serão objeto de reavaliação atuarial anual e deverão constar da Lei de Diretrizes Orçamentária – LDO.

(...)

Art. 75. A Diretoria Executiva do Iprev/DF deverá rever o plano de custeio, anualmente, **com base em avaliações atuariais**, a serem realizadas somente por empresa do ramo ou profissional regularmente cadastrado no Instituto Brasileiro de Atuária, contendo, necessariamente:

- I – o regime financeiro utilizado;
- II – discriminação de compromissos de natureza previdenciária, demonstrados atuariamente;
- III – total de reservas, caso existentes;
- IV – estimativa de despesas de caráter administrativo e de pessoal;
- V – estimativa de aportes extraordinários necessários ao cumprimento de suas obrigações, bem como à constituição de reservas para custeio de benefícios futuros.

(...)

Da Avaliação Atuarial

Art. 83. O Iprev/DF deverá promover avaliação atuarial para a determinação de taxa de custeio, para a transformação de capitais cumulativos em valores de benefício e para a determinação de reservas matemáticas, entre outras, na forma estabelecida na legislação federal aplicável.

Art. 84. As alíquotas de contribuição previstas nesta Lei Complementar deverão ser revistas com base na avaliação atuarial do plano anual de custeio, por ocasião do encerramento do balanço anual do RPPS/DF.

Parágrafo único. Constatada a existência de déficit técnico atuarial, o Iprev/DF comunicará ao Chefe do Poder Executivo, a quem caberá a iniciativa de remeter ao Poder Legislativo projeto de lei propondo alteração das alíquotas de contribuição, à exceção das alíquotas de contribuição estabelecidas para os servidores ativos, inativos e pensionistas, que só poderão ser majoradas para acompanhar a alíquota de contribuição mínima praticada pela União aos seus servidores titulares de cargos efetivos.

CAPÍTULO IX

DA GESTÃO E ESTRUTURA ADMINISTRATIVA

Art. 85. O Iprev/DF deverá observar na sua atuação os seguintes parâmetros, além dos princípios básicos regentes da atividade pública:

I – gestão financeira e administrativa descentralizada em relação ao Estado, devendo, para tanto, operar com contas próprias, distintas das do Tesouro do Distrito Federal;

II – pleno acesso das informações referentes à sua gestão aos segurados e dependentes e a participação de representantes dos servidores públicos titulares de cargos efetivos, ativos e inativos, nos colegiados em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação;

III – preservação do equilíbrio financeiro e atuarial;

IV – custeio exclusivo da previdência social, de caráter contributivo e solidário, mediante contribuições vertidas pelos órgãos de que trata o art. 1º desta Lei Complementar, dos seus servidores titulares de cargos efetivos, ativos e inativos, incluídos os pensionistas, além dos recursos obtidos pela gestão de recursos e ativos destinados ao seu patrimônio;

V – vedação da criação, majoração ou extensão de quaisquer benefícios sem a indicação de sua fonte de custeio total;

VI – realização de escrituração contábil distinta do Tesouro do Distrito Federal, inclusive de rubricas destacadas nos orçamentos, para pagamentos dos benefícios previdenciários;

VII – manutenção de registro individual dos segurados;

VIII – provimento de sistema público e solidário de previdência social.

Além desses dispositivos, verifica-se que o disposto no Projeto de Lei Complementar nº 48/2020 encontra-se disciplinado de maneira integral na citada Lei Complementar nº 769/2008 e na Lei Complementar nº 932/2017, que institui o regime de previdência complementar no Distrito Federal.

Há, ainda, no Projeto de Lei Complementar nº 48/2020, a reprodução de dispositivos do art. 40 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 103/2019, além de outras normas que constam da CF/88:

*Art. 40. O regime próprio de previdência social dos 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.** [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#)*

(...)

§ 22. Vedada a instituição de novos regimes próprios de previdência social, lei complementar federal estabelecerá, para os que já existam, normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade em sua gestão, dispondo, entre outros aspectos, sobre: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#)

I - requisitos para sua extinção e consequente migração para o Regime Geral de Previdência Social; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#)

II - modelo de arrecadação, de aplicação e de utilização dos recursos; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#)

III - fiscalização pela União e controle externo e social; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#)

***IV - definição de equilíbrio financeiro e atuarial;** [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#)*

V - condições para instituição do fundo com finalidade previdenciária de que trata o art. 249 e para vinculação a ele dos recursos provenientes de contribuições e dos bens, direitos e ativos de qualquer natureza; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#)

*VI - **mecanismos de equacionamento do deficit atuarial;** [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#)*

VII - estruturação do órgão ou entidade gestora do regime, observados os princípios relacionados com governança, controle interno e transparência; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#)

VIII - condições e hipóteses para responsabilização daqueles que desempenhem atribuições relacionadas, direta ou indiretamente, com a gestão do regime; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#)

IX - condições para adesão a consórcio público; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#)

*X - **parâmetros para apuração da base de cálculo e definição de alíquota de contribuições ordinárias e extraordinárias.** [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#)*

Em vista disso, no caso da análise do Projeto de Lei Complementar nº 48/2020, não é possível discorrer sobre o mérito da proposição sem que se observem os dispositivos da Constituição Federal, da Emenda Constitucional nº 103/2019 e da Lei federal nº 9.717/1998, uma vez que as possibilidade de produção de normas relativas à previdência dos servidores públicos do Distrito Federal encontra limites na Constituição Federal. Além disso, a Lei Orgânica do Distrito Federal estabelece limites relativos à iniciativa de proposições sobre a previdência dos servidores públicos do Distrito Federal:

Art. 71.** A iniciativa das leis complementares e ordinárias, observada a forma e os casos previstos na Lei Orgânica, cabe: (Caput com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 86, de 2015.) **[4]

(...)

§ 1º Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal a iniciativa das leis que disponham sobre:

(...)

*II – **servidores públicos do Distrito Federal, seu regime jurídico, provimento de***

cargos, estabilidade e aposentadoria;^[5]

(...)

Portanto, verifica-se absoluta inviabilidade de o Projeto de Lei Complementar nº 48/2020 gerar os efeitos jurídicos pretendidos, uma vez que a proposição apenas reproduz normas da legislação previdenciária distrital e da Constituição Federal. Não se atende, pois, ao requisito de criação de direito novo e, como foi dito anteriormente, a produção de norma legal que não gere efeitos jurídicos, porque esvaziada de conteúdo normativo ou de eficácia, enfraquece o ordenamento jurídico e o Poder Legislativo distrital.

Por esses motivos, nosso voto é pela REJEIÇÃO do Projeto de Lei Complementar nº 48/2020 nesta Comissão de Assuntos Sociais.

Sala das Comissões, em

Deputado LEANDRO GRASS**Relator**

^[1] Ver também Lei Complementar nº 899, de 2015.

Texto original: *Art. 59. A contribuição previdenciária patronal do Distrito Federal, de que trata o art. 54, I, será de:*

^[2] Texto revogado: *I – para o Fundo Financeiro de Previdência – Seguridade Social, de que trata o art. 73, § 1º, desta Lei Complementar, de, no mínimo, o equivalente à alíquota de contribuição dos segurados ativos e de, no máximo, o dobro, para os que tenham ingressado no serviço público até 31 de dezembro de 2006;*

^[3] Texto revogado: *II – para o Fundo Previdenciário do Distrito Federal, referido no art. 73, § 2º, desta Lei Complementar, o dobro da contribuição dos servidores ativos que tenham ingressado no serviço público a partir de 1º de janeiro de 2007.*

^[4] Texto original: *Art. 71. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara Legislativa, ao Governador do Distrito Federal e, nos termos do art. 84, IV, ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, assim como aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.*

^[5] Ver ADI nº 2007 00 2 011613-1 – TJDF, *Diário de Justiça*, de 4/8/2010 e de 15/3/2012, julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade por omissão do Governador do Distrito Federal quanto à elaboração do Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Distrito Federal.

A Lei Complementar nº 840, de 2011, dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis do Distrito Federal, das autarquias e das fundações públicas distritais.



Documento assinado eletronicamente por **LEANDRO ANTONIO GRASS PEIXOTO - Matr. 00154, Deputado(a) Distrital**, em 22/07/2020, às 14:21, conforme Art. 22, do Ato do Vice-Presidente nº 08, de 2019, publicado no Diário da Câmara Legislativa do Distrito Federal nº 214, de 14 de outubro de 2019.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:

http://sei.cl.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0
Código Verificador: **0162693** Código CRC: **83CAEA57**.