

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

AJU: ASSESSORIA JURÍDICA

ORIGEM: PREFEITURA DE SANTA MARIA DA VITÓRIA

PROCESSO Nº 13723e20

PARECER Nº 01421-20

EMENTA: REFORMA DA PREVIDÊNCIA. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019 PREVÊ QUE OS AFASTAMENTOS POR INCAPACIDADE TEMPORÁRIA PARA O TRABALHO E O SALÁRIO-MATERNIDADE SERÃO PAGOS DIRETAMENTE PELO ENTE FEDERATIVO E NÃO CORRERÃO POR CONTA DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. NECESSIDADE DE LEI MUNICIPAL PARA REGULAMENTAR.

1- A edição de lei municipal é fundamental para disciplinar a transferência da responsabilidade pelo pagamento dos benefícios de incapacidade temporária para o trabalho, salário-maternidade, salário-família e auxílio-reclusão do Regime Próprio para o respectivo ente federativo, com vistas a se alcançar uma gestão fiscal responsável.

O Chefe do Poder Executivo do Município de Santa Maria da Vitória, Sr. Renato Rodrigues Leite Júnior, por meio de expediente endereçado ao Presidente deste TCM/BA, aqui protocolado sob o nº 13723e20, questiona-nos:

“Levando em consideração que a Emenda Constitucional Nº 103 de 12 de Novembro de 2019 exige lei complementar para disciplinar o pagamento de afastamentos por incapacidade temporária para o trabalho e salário-maternidade, poderia o Município realizar tais pagamentos na ausência desta lei por desídia da Câmara de Vereadores em votá-la e aprová-la?”

Pois bem; registre-se, inicialmente, que **os pronunciamentos desta Unidade, nos processos de Consulta, são confeccionados sempre em tese, razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante do caso concreto apresentado.**

Ademais, ressalte-se que, na casuística, tendo em vista as peculiaridades de cada situação apresentada, esta Corte de Contas, mediante decisão do Tribunal Pleno ou da Câmara, pode emitir pronunciamento dissonante sobre o assunto ora tratado.

Feitos tais esclarecimentos, é oportuno salientar que a Reforma da Previdência foi proposta pelo Governo há mais de 02 anos, com o intuito de se buscar o equilíbrio fiscal, provocando inúmeras alterações nas regras atinentes à aposentadoria regida tanto pelo Regime Geral da Previdência Social – RGPS, quanto pelo Regime de Previdência dos Servidores Públicos – RPPS.

No tocante às modificações promovidas pela Reforma, destaca-se a proporcionada com o advento da Emenda Constitucional nº 103/2019, que, “altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias”, especificamente, a regra disposta no seu art. 9º, que é o objeto do questionamento do Consulente.

Com efeito, da leitura do citado art. 9º, da EC nº 103/2019, apura-se que ele dispõe sobre regras transitórias a respeito da organização e funcionamento dos Regimes Próprios de Previdência Social, com destaque para a limitação dos benefícios que serão custeados por aqueles apenas à aposentadoria e à pensão por morte, ficando os afastamentos por incapacidade temporária para o trabalho e o salário-maternidade a cargo do ente federativo, conforme observa-se da redação disposta nos seus §§ 2º e 3º:

Art. 9º Até que entre em vigor lei complementar que discipline o §22 do art. 40 da Constituição Federal, aplicam-se aos regimes próprios de previdência social o disposto na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, e o disposto neste artigo.
(...)

§2º O rol de benefícios dos regimes próprios de previdência social fica limitado às aposentadorias e à pensão por morte.

§3º **Os afastamentos por incapacidade temporária para o trabalho e o salário-maternidade serão pagos diretamente pelo ente federativo e não correrão à conta do regime próprio de previdência social ao qual o servidor se vincula.**
(...).”

Fala-se em regulamentação temporária, na medida em que o próprio caput do aludido artigo é explícito em prever a necessidade de regulamentação futura da matéria por meio de lei complementar.

Com a finalidade de orientar os entes federativos que possuem RPPS, o Ministério da Economia, através da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, Secretaria de Previdência, Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social, Coordenação-Geral de Normatização e Acompanhamento Legal e Coordenação de Estudos e Diretrizes de Normatização, **elaborou a Nota Técnica SEI nº 12212/2019/ME**, que, no seu Ponto 85, assim dispôs:

85. Pode-se aduzir que as normas do art. 9º da EC nº 103, de 2019, sobre organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social, como a referente à limitação do rol de benefícios dos RPPS ou a que atribui ao ente federativo a responsabilidade direta pelo pagamento de salário-maternidade e afastamentos por incapacidade temporária, mencionadas acima **(a e b), não seriam constitucionais em termos materiais, sendo provisórias, já que serão substituídas em futura regulamentação por meio de lei federal complementar**, e por essa razão haveria somente a suspensão de eficácia das normas dos entes subnacionais contrárias aos preceitos gerais de RPPS contidos no aludido art. 9º dessa Emenda.”

Posteriormente à edição da referida Nota Técnica, o Ministério da Economia, por intermédio da sua Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, **publicou a Portaria nº 1.348/2019**, dispondo sobre os “parâmetros e prazos para atendimento das disposições do artigo 9º da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, para Estados, Distrito Federal e Municípios comprovarem a adequação de seus Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS”.

Elucida a referida Portaria no seu art. 1º, especificamente, no inciso I, alínea “b”, **que será necessária a edição de lei estadual ou municipal para regulamentar a transferência da responsabilidade pelo pagamento dos benefícios de incapacidade temporária para o trabalho, salário-maternidade, salário-família e auxílio-reclusão do Regime Próprio para o respectivo ente federativo.**

A legislação local deve fixar também prazo de adequação do ente federativo às novas regras advindas da EC nº 103/2019, que, segundo o parágrafo único do art. 1º, da Portaria nº 1.348/2019, **não poderá ultrapassar a data de 31 de julho de 2020.**

É o que se depreende da leitura atenta destes dispositivos:

“Art. 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios terão o prazo até 31 de julho de 2020 para adoção das seguintes medidas, em cumprimento das normas constantes da Lei nº 9.717, de 1998, e da Emenda Constitucional nº 103, de 2019:

I - comprovação à Secretaria Especial de Previdência e Trabalho:

(...)

b) da vigência de norma dispondo sobre a transferência do RPPS para o ente federativo da responsabilidade pelo pagamento dos benefícios de incapacidade temporária para o trabalho, salário-maternidade, salário-família e auxílio-reclusão, para atendimento ao disposto no § 3º do art. 9º da Emenda Constitucional nº 103, de 2019, no inciso III do art. 1º da Lei nº 9.717, de 1998, e no inciso VI do art. 5º da Portaria MPS nº 204, de 2008.

(...)

Parágrafo único. O pagamento dos benefícios a que se refere a alínea "b" do inciso I do art. 1º, dentro do prazo de adequação estabelecido na legislação do ente, limitado ao prazo referido no caput, não será considerado para fins da verificação do atendimento ao inciso VI do art. 5º da Portaria MPS nº 204, de 2008.”.

Assim, da leitura dos atos normativos citados acima, conclui-se que a aplicação das determinações constantes nos §§ 2º e 3º, da EC nº 103/2019, **exige edição de normas pelos entes federativos.**

A edição dessas normas **é fundamental para a busca do equilíbrio fiscal dos Estados**, Distrito Federal e Municípios, na medida em que a transferência da responsabilidade pelo pagamento dos mencionados benefícios àqueles, implica, na prática, aumento da despesa nos respectivos orçamentos. De acordo com o quanto disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, precisamente nos arts. 16 e 17, **qualquer aumento de despesa deve vir acompanhada com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes**, bem como, deve ficar demonstrado, especificamente, a origem dos recursos para seu custeio, dentre outros requisitos disposto na citada legislação.

Quanto ao equilíbrio fiscal, é interessante trazer à baila a doutrina do Professor Marcus Abraham, em “Aspectos da Lei de Responsabilidade Fiscal”, p. 31:

“O equilíbrio das contas públicas tem sido considerado como a ‘regra de ouro’ da Lei de Responsabilidade Fiscal, e dele decorre a maior parte dos seus preceitos. (...) Por muito tempo, predominou na Administração Pública brasileira a despreocupação com os gastos públicos, sistematicamente realizados desconsiderando as limitações das receitas públicas, que geravam constantemente déficits fiscais excessivos e muitas vezes incontroláveis. As consequências nefastas de tal cultura se materializavam nos elevados níveis de endividamento, na inflação constante e crescente e no engessamento das administrações que muitas vezes passavam a maior parte da sua gestão saneando financeiramente o ente.

A disciplina na gestão fiscal responsável, a partir da compatibilidade entre o volume de receitas e os atos públicos, é considerada pela LRF uma condição necessária para assegurar a estabilidade econômica e favorecer a retomada do desenvolvimento sustentável. Mas não se trata de uma equação matemática cujo resultado encontra sempre o mesmo valor de receitas e despesas e uma diferença numérica exata, sempre igual a zero, indicando o perfeito equilíbrio. Permite-se a flexibilidade financeira, desde que se tenha a identificação dos recursos necessários à realização dos gastos, de maneira estável e equilibrada, numa relação balanceada entre meios e fins. (...)

Diante de tudo o quanto anteriormente exposto, entende essa Assessoria Jurídica, a partir da inteligência do art. 9º, §§ 2º e 3º, da EC nº 103/2019, somado à Nota Técnica SEI nº 12212/2019/ME, Ponto 85 e do art. 1º, inciso I, alínea “b” e parágrafo único da Portaria nº 1.348/2019, do Ministério da Economia, **que será necessária a edição de lei municipal para regulamentar a transferência da responsabilidade pelo pagamento dos benefícios de incapacidade temporária para o trabalho, salário-maternidade, salário-família e auxílio-reclusão do Regime Próprio para o respectivo ente federativo, a fim de se buscar uma gestão fiscal responsável.**

A legislação local deve fixar também prazo de adequação do ente federativo às novas regras advindas da EC nº 103/2019, que, segundo o parágrafo único do art. 1º, da Portaria nº 1.348/2019, não poderá ultrapassar a data de 31 de julho de 2020.

Logo, até que haja a edição da norma que disponha sobre a adequação do ente federativo às novas regras advindas da EC nº 103/2019, os pagamentos dos benefícios referidos acima continuarão a ser custeados pelos Regimes Próprios.

Passando a responder ao aludido questionamento, como já exposto anteriormente, **a edição de lei municipal é fundamental** para disciplinar a transferência da responsabilidade pelo pagamento dos benefícios de incapacidade temporária para o trabalho, salário-maternidade, salário-família e auxílio-reclusão do Regime Próprio para o respectivo ente federativo, com vistas a se alcançar uma gestão fiscal responsável.

Importante destacar que até a edição da lei pelo Município, os pagamentos do auxílio-doença e salário-maternidade deverão continuar sendo custeados **pelo Regime Próprio da Previdência Social**. Registre-se que, segundo a Portaria nº 1.348/2019, do Ministério da Economia, em seu art.1º, I, “b”, acima transcrito, os Municípios teriam **o prazo até 31 de julho de 2020** para a edição da norma tratando sobre a transferência da



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

responsabilidade pelo pagamento de benefícios de incapacidade temporária para o trabalho, salário-maternidade, salário-família e auxílio-reclusão, do RPPS para o ente federativo.

É o parecer.

Em, 17 de setembro de 2020.

Ana Marta Meira Machado Duran
Assessora Jurídica

Parecer corrigido pelo Chefe da Assessoria Jurídica, Alessandro Macedo.