



PARECER Nº , DE 2016

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 390, de 2015, do Senador Antonio Carlos Valadares, que *altera a Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999, para permitir que valores referentes à compensação financeira possam ser abatidos da dívida dos entes com a União, nos termos que especifica.*

RELATOR: Senador **JOSÉ PIMENTEL**

I – RELATÓRIO

A proposição em epígrafe, de artigo único, altera a Lei nº 9.796, de 1999, — a “Lei Haully” — para permitir que Estados e Municípios possam abater das suas dívidas com a União os valores que teriam direito a receber a título da compensação previdenciária prevista no § 9º do art. 201 da Constituição (“Comprev”).

Na justificativa do projeto, o autor argumenta que “*a compensação devida pela União não vem sendo paga de maneira tempestiva*”. Tal fato representaria um custo de oportunidade para os entes, já que a correção dos valores da compensação previdenciária se dá segundo um índice de inflação cuja correção está abaixo da proporcionada pelo indexador que corrige as dívidas dos entes com a União.

Proposto no primeiro ano desta 55ª legislatura, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 390, de 2015, foi encaminhado a esta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) em decisão terminativa.

Não foram oferecidas emendas no prazo regimental.





II – ANÁLISE

De maneira preliminar, segundo o Regimento Interno do Senado Federal, cabe à Comissão de Assuntos Econômicos opinar sobre aspectos econômicos e financeiros de qualquer matéria que lhe seja submetida (art. 99, I), bem como opinar sobre finanças públicas e dívida pública (art. 99, IV), como no presente caso.

Não encontramos vícios de juridicidade ou de técnica legislativa.

Entretanto, julgamos a proposição materialmente inconstitucional, por afronta ao art. 167, inciso XI, da Constituição. Estabelece o referido dispositivo:

Art. 167. São vedados:

.....
XI - a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, *a*, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.
.....

Este dispositivo, incluído pela primeira reforma da Previdência (Emenda Constitucional nº 20, de 1998), se refere à contribuição previdenciária sobre a folha de pagamentos devida por empregador e empregado. Portanto, a Constituição veda a desvinculação dessas contribuições para o pagamento de despesas distintas das de pagamento de benefícios previdenciários.

Entendemos, assim, que há vedação constitucional para o proposto no PLS nº 390/2015. Com efeito, a compensação previdenciária é constituída pelas contribuições previdenciárias. Já o abatimento da dívida dos entes com a União libera espaço fiscal para que eles paguem outras despesas, que não as previdenciárias. Desta forma, o uso da compensação previdenciária para abater a dívida dos entes equivale a utilizar os recursos



provenientes das referidas contribuições sociais para outra finalidade que não o pagamento de benefícios previdenciários. Ou seja, na prática há a desvinculação que é vedada pelo inciso XI do art. 167 da Constituição.

Ainda, decorre de tal desvinculação ameaça aos princípios de equilíbrio financeiro e atuarial exigidos pela Constituição para os regimes próprios dos Estados e Municípios, conforme o *caput* do art. 40 da Carta Magna, que estabelece o seguinte:

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

.....

Diante do exposto neste dispositivo, fica ainda mais evidente a incompatibilidade da proposição em tela com a Constituição.

Em verdade, o Tribunal de Contas União (TCU), em seu *Relatório Sistêmico de Fiscalização da Previdência Social (Fisc Previdência)*, de 2015, aponta que o desequilíbrio atuarial dos regimes próprios de previdência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, é da ordem de quase 60% do PIB. Este enorme desequilíbrio atuarial aponta para uma situação ainda mais grave no futuro para os regimes de previdência dos entes subnacionais, que, sabemos, já passam atualmente por uma grave crise.

Tal evidência de desequilíbrio apenas reforça a necessidade de obedecermos ao comando constitucional que exige a observância de critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial para estes regimes. Isso não ocorre na presente proposição, pelo contrário, há o claro intuito de desvincular receitas desses regimes para serem aplicadas em outras áreas.

Sabemos que a compensação previdenciária é um dos itens do conflito federativo, sendo, portanto, cara a esta que é a Casa da Federação



do Congresso Nacional. No entanto, cumpre ressaltar que, em relação à compensação previdenciária, já existe um amplo arcabouço normativo vigente — em níveis constitucional, legal e infralegal. Entre leis, decretos, portarias e instruções, este arcabouço compreende as seguintes normas:

- Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999, que “*dispõe sobre a compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes de previdência dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos casos de contagem recíproca de tempo de contribuição para efeito de aposentadoria, e dá outras providências.*”;
- Decreto nº 3.112, de 6 de julho de 1999, que “*dispõe sobre a regulamentação da Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999, que versa sobre compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes próprios de previdência dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na contagem recíproca de tempo de contribuição para efeito de aposentadoria, e dá outras providências.*”;
- Portaria do Ministério da Previdência Social (atual Ministério do Trabalho e Previdência Social), nº 6.209, de 16 de dezembro de 1999;
- Portaria Interministerial do Ministério da Previdência Social (atual Ministério do Trabalho e Previdência Social) e Ministério da Fazenda (MF) nº 410, de 29 de julho de 2009, que “*disciplina o art. 14-A do Decreto nº 3.112, de 6 de julho de 1999, acrescentado pelo Decreto nº 6.900, de 15 de julho de 2009, que dispõe sobre a compensação financeira em atraso, relativa aos benefícios em manutenção em 5 de maio de 1999, concedidos a partir de 5 de outubro de 1988*”;
- Portaria Conjunta da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), Receita Federal do Brasil (RFB) e Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) nº 01, de 21 de março de 2013, que “*dispõe sobre o pagamento de valores oriundos da compensação financeira entre o*



Regime Geral de Previdência Social e os Regimes Próprios de Previdência Social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”; e

- Instrução Normativa do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) nº 77, de 21 de janeiro de 2015, que *estabelece rotinas para agilizar e uniformizar o reconhecimento de direitos dos segurados e beneficiários da Previdência Social, com observância dos princípios estabelecidos no art. 37 da Constituição Federal de 1988.”.*

Ainda, havendo controvérsia em relação às normas que regulamentam a compensação previdenciária, ela poderá ser dirimida na Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Pública Federal – (CCAF) da Advocacia-Geral da União (AGU). Tal Câmara existe para o deslinde, em sede administrativa, de controvérsias de natureza jurídica entre a Administração Pública Federal e a Administração Pública dos Estados ou do Distrito Federal. Conforme o inciso IV do art. 2º da Portaria da AGU nº 1.099, de 28 de julho de 2008, o pedido para início das atividades conciliatórias pode ser feito também pelos Governadores ou Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal.

Portanto, a presença deste profuso arcabouço normativo, bem como a existência de mecanismos para dirimir controvérsias jurídicas acerca da matéria, torna desnecessária e inoportuna a edição de mais um dispositivo legal sobre a compensação previdenciária.

Adicionalmente, cumpre ressaltar que o INSS transfere anualmente cerca de R\$ 2 bilhões aos Estados e Municípios a título de compensação previdenciária. Cumpre apresentarmos também os dados relativos ao número de objetos e ao valor total do estoque existente a ser pago para cada unidade da Federação, ou seja, referentes aos benefícios que estavam em manutenção em 5 de maio de 1999, concedidos a partir de 5 de outubro de 1988.

Apresentamos na tabela a seguir a informação atualizada, referente ao mês de outubro, emitida no último dia 9 de novembro de 2015



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador JOSÉ PIMENTEL

pelo INSS. A apresentação destes dados é essencial para que se tenha clareza dos reais valores devidos a título de estoque para os entes, já que tais valores aparecem frequentemente inflados nas discussões da compensação previdenciária.

Estado	Objetos	Valor Total
ALAGOAS	5.039	R\$ 47.680.861,48
AMAZONAS	187	R\$ 858.911,98
BAHIA	8.315	R\$ 105.123.538,05
CEARÁ	2.480	R\$ 33.230.517,75
MATO GROSSO DO SUL	1.247	R\$ 7.989.612,90
ESPÍRITO SANTO	1.879	R\$ 14.710.674,08
GOIÁS	1.575	R\$ 6.660.632,94
MARANHÃO	1.268	R\$ 9.952.263,45
MATO GROSSO	1.635	R\$ 25.539.297,70
MINAS GERAIS	8.576	R\$ 121.504.576,53
PARÁ	141	R\$ 660.197,65
PARAÍBA	2.754	R\$ 58.512.131,41
PARANÁ	14.096	R\$ 149.461.850,64
PERNAMBUCO	3.878	R\$ 25.345.895,10
PIAUÍ	954	R\$ 12.641.317,92
RIO DE JANEIRO	13.427	R\$ 150.466.180,41
RIO GRANDE DO NORTE	260	R\$ 3.651.477,11
RIO GRANDE DO SUL	18.455	R\$ 92.742.948,82
SANTA CATARINA	3.429	R\$ 78.161.921,86
SÃO PAULO	25.898	R\$ 206.510.787,02
SERGIPE	446	R\$ 2.546.036,95
DISTRITO FEDERAL	11.509	R\$ 665.466.182,93
ACRE	750	R\$ 23.812.175,20
RONDÔNIA	254	R\$ 2.110.895,83
TOCANTINS	233	R\$ 588.185,28
Total	128.685	R\$ 1.845.929.070,99



SF/16443.23163-65



Desta forma, consideramos a proposição em tela materialmente inconstitucional, e, face ao ordenamento jurídico existente, inoportuna – além de potencialmente danosa à saúde e à sustentabilidade financeira dos regimes de previdência responsáveis pelas aposentadorias e pensões de centenas de milhares de servidores pelo país.

III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela **rejeição** do Projeto de Lei do Senado nº 390, de 2015.

Sala da Comissão, de de 2016.

, Presidente

, Relator



SF/16443.23163-65