

PARECER/CJ Nº 3.165/2003 - DOU DE 31/10/2003

DESPACHO DO MINISTRO

Em 29 de outubro de 2003

Aprovo.

RICARDO BERZOINI

REFERÊNCIA : Processo nº 35000.000473/2003-42.

INTERESSADO : Diretoria de Arrecadação do INSS.

ASSUNTO : Reavaliação do [Parecer/CJ/MPS nº 2.955/2003](#).

*Ementa: Regimes Próprios de Previdência Social. Momento de criação, para fins de exclusão do Regime Geral. Necessidade de edição de lei em sentido estrito. 1 - Considera-se instituído o regime próprio de previdência social, para os fins liberatórios da proteção do servidor e das contribuições deste e da entidade pública para a qual trabalhe (arts. 12 da [Lei nº 8.213/91](#) e 13 da [Lei nº 8.212/91](#)), a partir da vigência da lei, em sentido estrito, do Estado ou do Município, que estabeleça o regime previdenciário local. 2 - Impossibilidade de consideração, para os fins acima especificados, das normas de aposentadorias e pensão por morte constantes da Constituição Federal, de Constituições Estaduais ou de Leis Orgânicas Municipais. Absorção obrigatória do art. 40 da Constituição Federal pelas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais. Competência privativa do Chefe do Poder Executivo para iniciativa de leis que disponham sobre aposentadoria de servidores públicos (art. 61, parágrafo 1º, II, “c”, da Constituição Federal). 3 - Invalidação do [Parecer MPS/CJ nº 2.955/03](#).*

Cuida-se de expediente encaminhado a esta unidade pelo Procurador-Geral da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, contendo consulta formulada inicialmente pelo Diretor de Arrecadação do INSS (atual Diretoria da Receita Previdenciária, que, aliás, formula, por seu Diretor, consulta de idêntico teor nos autos de nº 35000.001524/2002-72), visando saber, em síntese, a partir de que momento se deve ter como criado regime próprio de previdência social para servidores dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, para fins de exclusão do regime geral de previdência social, administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS.

2. A questão, com estes contornos, não é nova, tendo já sido enfrentada por diversas vezes por esta Consultoria Jurídica, que tradicionalmente a interpretou no sentido de que a instituição dos sistemas próprios de previdência ocorreria apenas quando fosse editada lei, em sentido estrito, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, prevendo o pagamento, pelo menos, dos benefícios de aposentadoria e pensão por morte aos respectivos servidores e dependentes.

3. Ocorre, porém, que no início deste ano de 2003, com a edição do [Parecer MPS/CJ nº 2.955](#) - e sua aprovação pelo Ministro desta Pasta, com ambos os atos tendo sido devidamente publicados na Imprensa Oficial -, houve alteração daquele entendimento tradicional, tendo-se passado a considerar, como ato de criação dos regimes próprios municipais, não a lei, mas a própria “Constituição Municipal”, por assim dizer, isto é, a Lei Orgânica do Município, quando este ato normativo contivesse previsão de concessão de

aposentadorias e pensões aos servidores e dependentes, diante da autoaplicabilidade desses dispositivos, que, assim, tornaria despicienda a edição de legislação infraconstitucional para validade do sistema previdenciário. Embora não seja expresso em referido Parecer, por identidade de razões, tal entendimento seria aplicável ao Distrito Federal e levaria também a que, no caso do Estados, fosse suficiente à instituição dos regimes próprios de seus servidores a previsão dos contornos para o pagamento de aposentadorias e pensões na Constituição dos Estados.

4. É justamente contra o que ficou estabelecido nessa nova orientação, que se firmou nos termos do citado [Parecer MPS/CJ nº 2.955/03](#), que se insurgem as unidades consulentes.

5. Em suma, havemos de analisar qual a espécie de ato normativo revela-se apta para a criação dos regimes próprios de previdência social, definindo se faz necessária a edição de lei, em sentido estrito, pela entidade (Estados, Distrito Federal ou Municípios) ou se já seria bastante, para aquela finalidade, a previsão de concessão de aposentadorias e pensões em Constituições Estaduais ou Leis Orgânicas dos Municípios e do Distrito Federal.

6. É esta a apertada síntese da consulta.

7. A [Constituição de 1988](#) fixou, em seu Título II (Dos Direitos e Garantias Fundamentais), Capítulo II (Dos Direitos Sociais), o direito de todos os trabalhadores brasileiros e seus dependentes à proteção previdenciária.

8. Embora todos esses sujeitos tenham esse direito, nem todos eles encontram-se protegidos pelo mesmo regime, pois nossa Constituição, mantendo o modelo existente nas Constituições passadas, permitiu a possibilidade de coexistência, ao lado do regime geral de previdência social (destinado à generalidade dos trabalhadores do país e administrado hoje em dia pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS), de outros regimes destinados, especificamente, à proteção de trabalhadores públicos.

9. Tal diferenciação foi feita na Constituição, basicamente, em dois momentos distintos. Num primeiro, cuidou ela de traçar as linhas gerais do conteúdo de um e de outro dos regimes de proteção previdenciária. Assim o fez quando, basicamente no art. 40, fixou as características essenciais da proteção previdenciária dos servidores públicos e, mais adiante, no art. 201, o fez em relação ao regime previdenciário geral (cujas linhas, aliás, são aplicáveis, no que couber, também àquela primeira ordem de regime, segundo explicitou, posteriormente, por meio da inserção pela [EC nº 20/98](#) do parágrafo 12 ao art. 40).

10. Ditado o conteúdo básico, podemos dizer, num segundo momento, que o constituinte estabeleceu as competências que permitiriam implementar, em nível infra-constitucional, a proteção previdenciária a todos os trabalhadores, em cada um daqueles regimes. Assim, determinou que caberia: (a) à União instituir, por leis, contribuições sociais (entre as quais as de seguridade social), e a Estados, Distrito Federal e Municípios, a possibilidade de instituir “contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência e assistência social” (art. 149); (b) caberia ainda à União legislar, privativamente, sobre seguridade social (art. 22, XXIII) e concorrentemente com Estados e Distrito Federal, a respeito de previdência social, e que, finalmente; (c) competiria aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local.

11. Em suma, de acordo com a [Constituição de 1988](#), Estados-membro, Distrito Federal e Municípios, têm competência para criar sistemas próprios de previdência social destinados exclusivamente à cobertura dos respectivos servidores e seus dependentes. Como, porém, o direito à proteção previdenciária foi assegurado constitucionalmente a todos os trabalhadores brasileiros - mesmo porque, segundo a Constituição, é com o trabalho humano que se há de construir a Ordem Social (art. 193), a Ordem Econômica (170, caput) e afinal (art. 1º, IV) a República brasileira (cf. a insuperável exposição de Wagner Balera, “*O valor social do trabalho*”, in Revista LTr nº 58, 1994) -, enquanto não seja exercida essa competência pelas pessoas políticas acima elencadas, os trabalhadores públicos não de estar cobertos, de alguma forma, em face das contingências que possam expô-los (ou seus familiares) a situação de necessidade social.

12. Justamente por isso, estabeleceu, em idêntica redação, o caput dos arts. 12 da [Lei de Benefícios do regime geral de previdência social](#) e 13 da [Lei de Organização e Custeio da Seguridade Social](#), em sua formulação original que:

*“O servidor civil ou militar da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, bem como o das respectivas autarquias e fundações, é excluído do Regime Geral de Previdência Social consubstanciado nesta lei, desde que esteja sujeito a sistema próprio de previdência social”.*

13. É de rigor observar que, posteriormente, nova redação foi dada aos dispositivos transcritos, visando a adequá-los às alterações impostas pela [Emenda Constitucional nº 20 de 1998](#) - que passou a destinar, expressamente, os regimes próprios de proteção previdenciária não à generalidade de servidores públicos, mas apenas àqueles ocupantes de cargos públicos de provimento efetivo - mas sem alterar a questão específica que ora temos de enfrentar, atinente ao instrumento formal apto a instituir tais regimes próprios. Esta passou a ser a nova redação daqueles dispositivos:

*“O servidor civil ocupante de cargo efetivo ou o militar da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, bem como o das respectivas autarquias e fundações, são excluídos do Regime Geral de Previdência Social consubstanciado nesta Lei, desde que amparados por regime próprio de previdência social”.*

14. Aqui chegamos ao ponto central da indagação veiculada na presente consulta, pois, uma vez entendido que (e o porquê de) somente a efetiva sujeição do servidor público a regime próprio de previdência social é capaz de determinar sua exclusão do âmbito de abrangência do regime geral, torna-se fundamental indagar a partir de qual momento, precisamente, se dá aquela sujeição ou, noutras palavras, a partir de que momento se deve ter como existente, como instituído o sistema próprio de proteção previdenciária estadual, distrital ou municipal, para efeito de liberação, de um lado, da proteção que o regime geral teria que prestar em relação ao servidor (e seus dependentes) e, de outro, das contribuições que este servidor, juntamente com a entidade pública “tomadora dos serviços” (e nessa medida equiparada a empresa, nos termos do art. 15, I, da [Lei nº 8.212/91](#)), teriam que verter ao INSS como forma específica de custear aquela proteção.

15. Como adiantamos, a orientação tradicional desta Consultoria Jurídica foi a de considerar instituído o regime a partir do momento em que Estado ou Município editam lei dispondo sobre planos previdenciários, disciplinando o pagamento pelo menos das aposentadorias a seus servidores e de pensão por morte aos dependentes destes, não se

aceitando, para se dar por criado o regime próprio, a menção, em Lei Orgânica do Município, aos direitos de aposentadoria e pensão na forma do art. 40 da [Constituição Federal](#). Nesse sentido:

[Parecer MPAS/CJ nº 560-A/96](#)

*“EMENTA: Permissivo constitucional da Constituição Federal de 1967 de atribuir aos Estados-membros legislar sobre “o seguro e previdência social” de forma supletiva permite a criação de Regime Previdenciário próprio para servidores e empregados estaduais e municipais. Insubsistente a cobrança de contribuição previdenciária federal por existência de regime previdenciário próprio estadual ou municipal. A Constituição de 1988 manteve a competência concorrente dos Estados, Distrito Federal e União para legislar sobre previdência social de seus servidores (art. 24, XII e art. 149, parágrafo único), logo necessário o respeito a competência estabelecida na Lei Maior, não cabendo a lei e muito menos a regulamento modificá-la. Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, os Estados e Municípios continuam com autonomia para estabelecer regime próprio previdenciário, consoante o disposto no parágrafo único do art. 149. Uma vez instituído tal regime previdenciário **por lei municipal ou estadual** deixa de ser exigida a contribuição do regime geral de previdência, independente de lapso temporal ou da existência de regime jurídico estatutário”.*

[Parecer MPAS/CJ nº 699/96](#)

*“EMENTA: Instituição do Regime Jurídico Único dos servidores do Município de Rio Pardo e conseqüente sistema de Previdência Social - Aplicabilidade do artigo 13 da [Lei nº 8.212/91](#) - Exclusão do Município do Regime Geral de Previdência Social **a partir da vigência da lei.***

*Com a criação do regime jurídico próprio fica o Município de Rio Pardo excluído do Regime Geral de Previdência Social, a partir da vigência da lei, passando a ser de sua inteira responsabilidade o efetivo pagamento dos benefícios dos servidores municipais, existindo ou não o sistema contributivo”.*

[Parecer MPAS/CJ nº 733/96](#)

*“EMENTA: Instituição do Regime Jurídico Único dos servidores do Município de Guaíba, e conseqüente sistema de Previdência Social - Aplicabilidade do artigo 13 da [Lei nº 8.212/91](#) - **Exclusão do Município do Regime Geral de Previdência Social a partir da vigência da lei”.***

[Parecer MPAS/CJ nº 954/97](#)

*“EMENTA: Constitucional e Previdenciário - Instituição do Regime Jurídico Único do Município de Blumenau/SC - Sistema próprio de Previdência Social - aplicabilidade do art. 13 da [Lei nº 8.212/91](#). 1. O Município de Blumenau/SC está excluído do Regime Geral de Previdência Social **a partir da vigência da lei que institui o Regime Jurídico Único Próprio** que assegura os benefícios do plano de seguridade, inclusive aposentadoria e pensão aos seus servidores, passando a ser de sua inteira responsabilidade o efetivo pagamento dos benefícios dos servidores municipais. 2. A Lei que institui o Regime Jurídico Único do Município não pode retroagir seus efeitos para regular um ato jurídico perfeito subordinado ao Regime Geral da Previdência Social. 3. Estão excluídos do Regime Geral da Previdência Social todos os servidores beneficiados pelo sistema próprio de previdência do município, com exceção daqueles servidores celetistas integrados automaticamente ao quadro de pessoal do município, para ocupar cargos instituídos no plano de carreira, sem a observância de concurso público, de acordo com o ADIN nº 107 do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. Parecer*

pelo acolhimento da Avocatória para reformar a decisão proferida pelo CRPS”.

[Parecer MPAS/CJ nº 978/97](#)

*“EMENTA: Constitucional - Previdenciário - Instituição do Regime Jurídico Único do Município de Pouso Alegre - MG - Sistema próprio de Previdência Social. 1 - Os servidores municipais ocupantes de cargo em comissão estão excluídos do Regime Geral de Previdência Social, a partir da vigência da **Lei Municipal nº 2.846**, de 31.07.94, que os concluiu no regime próprio de previdência do município. Parecer pelo acolhimento da Avocatória ex officio para reformar parcialmente a decisão proferida pelo INSS”. (...) “10. A Lei Orgânica do Município de Pouso Alegre, art. 117, assegurou ao servidor municipal os benefícios da aposentadoria e pensão. Este dispositivo, que guarda perfeita sintonia com o art. 40 da Constituição da República, não é autoaplicável, tem eficácia limitada sujeita a regulamentação.”*

[Parecer MPAS/CJ nº 1.541/98](#)

*“EMENTA: Constitucional. Previdenciário. Regime Jurídico Único. Sistema próprio de Previdência Social. 1 - Avocatória conhecida por violação a lei federal. 2 - Considera-se excluído o município do Regime Geral de Previdência Social no momento em que institui o regime previdenciário próprio que garanta o direito à aposentadoria e à pensão por morte para seus servidores. 3 - Com a **edição da Lei nº 2.663**, publicada em 30 de abril de 1993, o Município de Pouso Alegre desvinculou seus servidores ocupantes de cargo de carreira do Regime Geral de Previdência Social. Reforma parcial da decisão”.*

[Parecer MPAS/CJ nº 1.703/98](#)

*“EMENTA: Direito Previdenciário e Constitucional. Instituição do Regime próprio de Previdência Social. Município. Os servidores municipais ocupantes de cargo em comissão estão excluídos do Regime Geral de Previdência Social, a partir da vigência da **Lei Municipal**, que os incluiu no Regime Próprio de Previdência do Município até a promulgação da Emenda Constitucional nº 20. Avocatória para reformar decisão parcialmente contrária à orientação normativa em vigor. Precedentes Pareceres CJ nº 732/96 e 979/97”.*

16. Podem ser arrolados, ainda, os seguintes pareceres da Consultoria Jurídica do Ministério da Previdência e Assistência Social, sempre no mesmo sentido - ou seja, desvinculação do regime geral a partir da edição da lei instituidora do regime próprio - e todos aprovados pelo Ministro desta Pasta: Pareceres ns. 15/93 (1º.01.93), 554/96 (10.05.96), 561-A (17.05.96), 702, 703, 705, 706, 707 (todos de 22.10.96), 724, 725, 727 (estes de 08.11.96), 732 (14.11.96), 876 (15.05.97), 892 (30.05.97), 922 (23.07.97), 1109 e 1110 (15.01.98), 1544 (DOU 6.11.98), 1566 (DOU 12.11.98), 1583 (DOU 17.12.98), entre outros.

17. Contudo, desde o início deste ano, por força da aprovação do, [Parecer MPS/CJ nº 2.955, de 17 de janeiro de 2003](#) (DOU de 22.01.03, Seção I, p. 16, posteriormente retificado no DOU de 05.02.2003, Seção I, p. 32), a orientação prevalecente, no âmbito deste Ministério, passou a ser a de que desde a data de edição da respectiva Lei Orgânica pelos Municípios (e, por identidade de razões, pelo Distrito Federal e quanto aos Estados, desde a edição das respectivas Constituições), dispendo sobre as aposentadorias e pensão por morte, já se deveria ter como existente o regime próprio de previdência social, ficando, desde então, liberados de contribuir para o INSS tanto o servidor alcançado por aquelas disposições normativas quanto o Município (ou o Distrito Federal ou o Estado-membro, na

linha do que acima dissemos).

18. Tal entendimento impressiona, pela forma lógica e clara como foi enunciado por seu subscritor, Dr. Fábio Lucas de Albuquerque Lima, e, ao menos numa primeira leitura mostra-se inatacável. Como, porém, o objeto desta consulta consiste justamente em analisar sua correspondência com a ordem jurídica, ante os impasses em sua aplicação concreta que foram sentidos pelos diversos órgãos do INSS e levados à consideração das autoridades máximas consulentes, tudo nos termos do que está agitado nos autos deste processo, vemo-nos obrigados a analisar seus termos, a fim de que possamos, ao final, concluir efetivamente sobre seu acerto, sempre à luz dos elementos fornecidos pelo direito positivo.

19. Para isso, é fundamental que comecemos esse teste de compatibilidade com a ordem jurídica exatamente pela base que ampara a tese encampada no r. Parecer. Nesse sentido, observemos as seguintes passagens do [Parecer MPS/CJ nº 2.955/03](#):

*“EMENTA: O DIREITO A REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL PARA OS SERVIDORES MUNICIPAIS NÃO COMISSIONADOS É DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL. São auto-aplicáveis os dispositivos da Lei Orgânica do Município que instituir regime próprio de previdência para seus servidores, quando já traçado o perfil de seu plano de benefícios. Previsão de aposentadorias e pensões como requisito mínimo à época para existência do regime próprio de previdência do Município.*

(...)

*“12. Nos casos em que a constituição do Município já estipula claramente um regime próprio de previdência para seus servidores... **a norma constante de sua Lei Orgânica é de caráter autoaplicável, sendo despicinda edição de legislação infra-constitucional para a validade desse sistema.***

*“13. E como para configuração de regime próprio de previdência é bastante à época a previsão de aposentadoria e pensão por morte, não há óbice jurídico algum que inviabilize esta assertiva.*

*“14. Se tais parâmetros mínimos já estavam cabalmente traçados, **independe que seja o regime próprio instituído pela Lei Orgânica do Município ou por uma lei que lhe seja inferior.** E é ressabido que havendo um plano básico de benefícios, assegurados de aposentadoria e pensão, criado estava o regime, e, por conseguinte, afastada a incidência do RGPS.*

(...)

*“20. **Embora olhos desavisados não percebam, tal sistemática é fruto do preceito constitucional contido no art. 40 da [Constituição de 1988](#)** agora transcrito:*

*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, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.*

*“21. Não é apenas um dever do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios, assegurarem a criação do Regime de Previdência de seus servidores, com a responsabilidade que o caráter contributivo e o controle do equilíbrio financeiro e atuarial lhe proporcionam. Como se disse, **não é apenas um dever, é um direito do servidor.***

*“23. Aqui se chega ao ponto fulcral da questão trazida pela consulente. Instituído o regime próprio de previdência do Município, não se há falar em contribuição devida ao RGPS. Nem sequer a transferência de quaisquer benefícios concedidos para o INSS (...) - grifamos.”*

20. Como se vê - e é de suma importância chamar a atenção para isso - o entendimento esposado pelo [Parecer/MPS/CJ nº 2.955](#) tem por base a autoaplicabilidade das normas constantes da Lei Orgânica municipal que meramente previssem concessão de aposentadoria e pensão por morte (benefícios enfocados então não apenas como um dever de criação legislativa pelas entidades políticas, mas sobretudo como um direito subjetivo do servidor), o que, por si, tornaria supérflua, despicienda, para validade do sistema previdenciário próprio, disciplina legislativa infraconstitucional.

21. Há, portanto, claramente, no entendimento do referido parecer uma premissa: as normas constantes de Leis Orgânicas dos Municípios, dada sua natureza constitucional (e, nessa medida, o mesmo haveria de se aplicar às Constituições dos Estados-membros), são autoaplicáveis e, justamente por isso, são suficientes para determinar a existência de regimes próprios de previdência social, quando prevejam direito de proteção dos respectivos servidores mediante concessão de aposentadoria e pensão por morte.

22. Partamos dessa premissa e, aprofundando-a, vejamos para onde ela nos conduzirá.

23. Sabe-se que Estados-membro, Distrito Federal e Municípios são dotados, em nosso sistema, de capacidade de auto-organização, e que esta se manifesta com a edição, no caso dos primeiros, de suas Constituições estaduais e, quanto aos últimos, por meio das respectivas Leis Orgânicas distrital ou municipais.

24. Essa capacidade de auto-organização encontra, porém, limites, na medida em que devem ser respeitadas as normas centrais federais, assim denominadas por Raul Machado Horta, que ensina:

*“As normas constitucionais federais que, transpondo o objetivo primário de organizar a Federação, vão alcançar o ordenamento estadual, com maior ou menor intensidade, demonstram a existência de **uma forma especial de normas na Constituição Federal, que denominamos de normas centrais**. As normas centrais podem exteriorizar-se nos “princípios desta Constituição”, na referência da Constituição de 1988, ou nos “princípios estabelecidos nesta Constituição”, em equivalente denominação da Constituição de 1946, e, ainda, nos ‘princípios constitucionais’ da [Constituição de 1988](#), que retomou a linguagem da reforma de 1926, ou ‘os seguintes princípios’, na redação da [Constituição de 1946](#), num caso e no outro, mediante enumeração exaustiva.”*

*“As normas centrais **abrangem** as normas de competência deferidas aos Estados e as normas de preordenação, estas últimas quando a Constituição Federal dispuser no seu texto sobre Poder do Estado, titular de Poder ou instituição estadual. “**Princípios desta Constituição**”, “**Princípios constitucionais**”, “**Normas de competência e Normas de preordenação**” **limitam e condicionam o poder de organização do Estado e configuram as diferentes modalidades de normas centrais da Constituição Federal**” (Estado Federal e Tendências do Federalismo Contemporâneo, Belo Horizonte, 1999, Del Rey, p. 343 - grifamos).”*

25. Nessa esteira, dispõem os arts. 25 e 29 da [Constituição](#) e 11, este do Ato das

## Disposições Constitucionais Transitórias:

*Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.*

*Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:*

*Art. 11. Cada Assembléia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta.*

*Parágrafo único. Promulgada a Constituição do Estado, caberá à Câmara Municipal, no prazo de seis meses, votar a Lei Orgânica respectiva, em dois turnos de discussão e votação, respeitado o disposto na Constituição Federal e na Constituição Estadual.*

26. Pois bem. As regras fixadas pela Constituição Federal, em seu art. 40, relativamente à previdência social dos servidores públicos constituem, justamente, exemplo dessas normas centrais federais, que, assim, não de ser respeitadas necessariamente (quando não, na prática, simplesmente reproduzidas) pelas Constituições estaduais e Leis Orgânicas distrital e municipais.

27. É este o pacífico entendimento do Supremo Tribunal Federal, como podemos notar, por exemplo, dos seguintes arestos:

*“EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. Aposentadoria. Art. 14 do ADCT da Constituição do Estado do Espírito Santo.*

*- **Já se firmou na jurisprudência desta Corte que, entre os princípios de observância obrigatória pela Constituição e pelas Leis dos Estados-membros, se encontram os contidos no artigo 40 da Carta Magna Federal (assim, nas ADINs 101, 178 e 755).***

*- O disposto na norma constitucional estadual impugnada viola o preceito do artigo 40, III, "c", da Constituição Federal, ao permitir a aposentadoria, com proventos proporcionais ao tempo de serviço, aos servidores que contassem na data da promulgação da Constituição estadual, vinte anos de serviço, desde que a requeressem no prazo de doze meses.*

*Ação direta julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do artigo 14 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Espírito Santo, promulgada em 05 de outubro de 1989” (ADI nº 369-1 Espírito Santo, Rel. Ministro Moreira Alves, DJ 12.03.99 - grifos nossos).*

*“EMENTA: Constitucional. Servidor Público do Estado de Minas Gerais. Aposentadoria. Tempo de Serviço: contagem. art. 42 do ADCT da Constituição do Estado de Minas Gerais.*

*I - Inconstitucionalidade do artigo 42 do ADCT da Constituição do Estado de Minas Gerais, que estabelece que, para efeito de aposentadoria ou transferência para a inatividade, prevalecerão para o servidor público civil as normas relativas à contagem do tempo de serviço em vigor na data de sua admissão, ou durante a sua atividade no serviço público, desde que mais benéficas.*

*II - As normas constitucionais federais que dispõem a respeito da aposentadoria*



*dos servidores públicos (CF, artigo 40) são de absorção obrigatória pelas Constituições estaduais*

*III - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.*

*(...)*

*“VOTO: O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO – As diretrizes constitucionais que regem a disciplina jurídica da aposentadoria compõem um quadro normativo de cogência inquestionável quanto à sua necessária extensão ao Estados-membros, que não poderão desconhecê-las e muito menos contrariá-las.*

***Constituindo, enquanto padrões jurídicos heterônomos que são, regras de extensão normativa compulsória às unidades federadas, esses preceitos da Carta da República refletem clara e insuperável limitação do poder constituinte decorrente dos Estados-membros”.***

*(ADI nº 101-9 Minas Gerais, Rel. Ministro Carlos Velloso, DJ 07.05.93 - grifamos).*

28. Temos, assim, que as normas que delineiam os pontos principais da previdência dos servidores públicos - dispendo inclusive, cabe observar, sobre aposentadorias de diversas modalidades e pensão por morte -, constantes do art. 40 da [Constituição Federal](#), integraram, necessariamente, as Constituições dos Estados-membros. Aliás, observamos que a quase totalidade dos Estados elaboraram as respectivas Constituições dentro do prazo estabelecido no transcrito art. 11 do ADCT, ou seja, até 5 de outubro de 1989 (com exceção apenas dos antigos territórios de Roraima, Rondônia, Amapá, que o fizeram até o final de 1991), necessariamente antes, portanto - é relevante observar -, de 24 de julho de 1991, quando foram editadas as Leis ns. [8.212/91](#) e [8.213/91](#).

29. E, segundo se viu (art. 29, caput, da [CF/88](#)), como os Municípios também encontram-se limitados, em sua capacidade de auto-organização, pelas normas centrais da Constituição Federal e, além disso, pelas da Constituição do Estado dentro do qual se localizam, também é seguro afirmar que as Leis Orgânicas haveriam de absorver, necessariamente, as disposições do art. 40 da Constituição Federal, relativas à previdência do servidor público, inclusive no que delineavam - não é demais insistir - as diferentes modalidades de aposentadoria e a pensão por morte.

30. Ora, se são autoaplicáveis os dispositivos sobre aposentadoria e pensão previstos no art. 40 da [Constituição Federal](#) (a serem necessariamente absorvidos por Estados, Distrito Federal e Municípios, como demonstrado), e - eis o ponto - se a auto-aplicabilidade dos direitos de aposentadoria e pensão é elemento suficiente para determinar a existência, na ordem jurídica, de regimes próprios de previdência social (com a conseqüente desvinculação dos servidores e das entidades públicas para as quais trabalhem do âmbito de aplicação dos Planos normativos que conformam o regime geral), então, a premissa sobre a qual foi construído o r. [Parecer/MPS/CJ nº 2.955/03](#) conduzirá, inevitavelmente, a que, já desde 5 de outubro de 1988, fosse juridicamente impossível a vinculação de servidores públicos (federais, estaduais, distritais ou municipais, tanto faz) ao regime geral de previdência social.

31. Dito de outra forma: segundo a premissa de raciocínio em estudo (auto-aplicabilidade das normas constitucionais de aposentadoria e pensão como elemento suficiente para dar-se por criado um regime próprio), já desde 5 de outubro de 1988, data de promulgação da Constituição Federal, existiriam regimes próprios de previdência social aos servidores, independentemente de qualquer iniciativa legislativa da União, dos Estados, do Distrito

Federal ou dos Municípios.

32. Então, se isso é verdade, impõe-se, de pronto, formular a seguinte pergunta: que utilidade teria no mundo jurídico a lei federal (arts. 13 e 12 e das Leis ns. [8.212/91](#) e [8.213/91](#)), que, por outras palavras, dizia que o servidor público estaria, em princípio, filiado ao regime geral de previdência social, apenas podendo se considerar sua exclusão mediante a condição de ele vir a estar sujeito, a ser amparado por regime próprio?

33. E tal indagação revela-se tanto mais contundente quanto se considere que aquelas leis federais foram editadas em 24 de julho de 1991, momento consideravelmente posterior, portanto, à promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual, sobretudo se levarmos em conta que veiculava regras, no art. 40, autoaplicáveis para aposentadoria e pensão de servidores públicos de quaisquer esferas da federação, não permitiria - segundo o raciocínio aqui tomado de empréstimo, de que as normas constitucionais de aposentadoria e pensão, dada sua autoaplicabilidade, já importam no surgimento de regimes próprios de previdência social - não permitiria então qualquer eficácia àqueles arts. 12 da [Lei nº 8.213/91](#) e 13 da [Lei nº 8.212/91](#).

34. Aliás, 24 de julho de 1991, data de edição das Leis nºs. [8.212/91](#) e [8.213/91](#) é momento posterior também aos prazos dados pelo art. 11 do ADCT a Estados (5 de outubro de 1989) e Municípios (5 de abril de 1990), para, respectivamente, elaborarem suas Constituições e votarem suas Leis Orgânicas, circunstância que apenas reforçaria a condição de natimortos, por assim dizer, dos arts. 13 e 12, respectivamente, daquelas leis federais.

35. Melhor teria sido, então, que a [Lei de Benefícios](#) e a de [Custeio](#) da Previdência Social tivessem reconhecido, simplesmente, que não podem fazer parte do regime geral os servidores públicos, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, cabendo a estes entes conferir integral cobertura, desde 5.10.88, quanto aos benefícios previdenciários fixados na Constituição.

36. Bom - poder-se-ia contra-argumentar -, a solução que se apresentaria, neste caso, haveria de ser a da inconstitucionalidade - por que não? - dos arts. 13 e 12, respectivamente, das Leis nº [8.212/91](#) e [8.213/91](#), conclusão que, assim, de certa forma, estaria implícita no [Parecer MPS/CJ nº 2.955/03](#).

37. Contudo, deixando de lado - por desnecessidade, como logo poderemos constatar - a questão de não ser possível a declaração de inconstitucionalidade por órgãos do Poder Executivo, se prosseguirmos no raciocínio até aqui trilhado (segundo o qual, recorde-se, a premissa adotada pelo r. parecer ora em exame conduziria a que devêssemos dar por existentes os regimes próprios dos servidores federais, estaduais, distritais e municipais já em 5.10.88) caberia ainda perguntar: a) qual a razão de a Constituição da República ter facultado (e não, imperativamente, exigido), no art. 149, a Estados, Distrito Federal e Municípios autorização para instituírem contribuições cobrada dos seus servidores para fixar-lhes sistemas locais de proteção previdenciária? b) por que motivo teria constado do art. 24, XII, da Carta das Competências a autorização para que União, Estados e Distrito Federal *legislassem* sobre previdência social? c) qual o sentido de a Constituição Federal, em sua redação original, ter conferido competência privativa, no art. 61, parágrafo 1º, II, “c”, ao Chefe do Poder Executivo para propor lei disposta sobre “servidores públicos...seu regime jurídico...aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a

inatividade”?

38. A propósito, no que diz respeito a esta última indagação, é muito relevante notar que a regra fixada no art. 61, parágrafo 1º, II, “c” constitui também norma central federal a ser, por isso mesmo, observada necessariamente pelas Constituições estaduais e pelas Leis Orgânicas distrital e municipais. Noutras palavras: nem mesmo o constituinte estadual e também o “constituinte municipal” (rectius: o legislador municipal dotado de capacidade de autoorganização) poderiam desrespeitar o poder de iniciativa estabelecido pelo modelo federal (que atribui ao Chefe do Executivo competência privativa para propor projeto de lei dispendo sobre aposentadoria de servidores) para estabelecerem, eles próprios (i. é, diretamente na Constituição do Estado ou na Lei Orgânica do Município, como, aliás, lembre-se, entendeu-se no r. [Parecer MPS/CJ nº 2.955/03](#)), verdadeiro plano de benefícios da previdência social dos respectivos servidores.

39. É pertinente observar a esta altura que, segundo tranqüila jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, como justamente a competência para iniciar leis que versem sobre aposentadoria de servidores públicos foi atribuída pela Constituição Federal aos Chefes do Poder Executivo, nem mesmo as Constituições dos Estados (e, acrescentaríamos, pela mesma razão, também a Lei Orgânica distrital ou municipal) poderiam disciplinar validamente sobre as matérias do art. 61, II, “c”, entre as quais está, quer na redação original do dispositivo, quer naquela que lhe impôs a [EC nº 18/98](#), a aposentadoria de servidores. Neste sentido, confira-se:

*“EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Constituição do Estado de São Paulo, § 8º do art. 126, introduzido pela Emenda Constitucional nº 1, de 20/12/1990. Direito de aposentadoria aos ocupantes de cargos em comissão, em igualdade de condições com os demais servidores. 3. Cerceamento da competência do Poder Executivo para enviar projetos de lei que versem sobre regime jurídico de servidores, estabilidade e aposentadoria. 4. Incabível, por emenda constitucional, nos Estados-membros, dispor o Poder Legislativo sobre espécie reservada à iniciativa privativa do Poder Executivo, a teor do disposto no art. 61, § 1º, II, letra “c”, da Constituição Federal. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. Declarada a inconstitucionalidade do § 8º do art. 126, da Constituição do Estado de São Paulo, introduzido pela Emenda Constitucional nº 1, de 20.12.1990.*

(trecho do voto do Relator, Ministro Néri da Silveira): **“Limitando o exame da matéria, desde logo, ao plano de invalidade formal, certo está que não se tem admitido caiba por emenda constitucional, nos Estados-membros, dispor sobre espécie reservada à iniciativa privativa do Poder Executivo, procedendo o Poder Legislativo, por emenda constitucional, à criação de norma que a Lei Maior federal lhe veda a iniciativa da lei. É o que decorre aqui, à vista do disposto no art. 61, § 1º, II, letra c, da Constituição, ao estipular que são de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargo, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade”** (ADI nº 582-SP, STF, Pleno, DJ 11.02.00 - grifos nossos).

40. Idêntica é a orientação da mais abalizada doutrina:

*“Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores, são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as*

matérias previstas nos arts. 61, § 1º e 165 da [CF](#), as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, **iniciativa exclusiva do prefeito**, como chefe do executivo local, **os projetos de lei que disponham sobre** a criação, estruturação e atribuição das secretárias, órgãos e entes da Administração Pública municipal, criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o **regime jurídico único e previdenciário dos servidores municipais**, fixação e aumento de sua remuneração, .... Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental” (Hely Lopes Meirelles, *Direito Municipal Brasileiro*, São Paulo, Malheiros, 1994, p. 443 - grifos nossos).

“As referidas matérias cuja discussão legislativa dependem da iniciativa privativa do Presidente da República ([CF](#), art. 61, § 1º) são de observância obrigatória pelos Estados-membros que, ao disciplinar o processo legislativo no âmbito das respectivas Constituições estaduais, não poderão afastar-se da disciplina constitucional federal. Assim, por exemplo, a iniciativa reservada das leis que versem o regime jurídico dos servidores públicos revela-se, enquanto prerrogativa conferida pela Carta Política ao Chefe do Poder Executivo, **projeção específica do princípio da separação dos poderes, incidindo em inconstitucionalidade formal a norma inscrita em Constituição do Estado que, subtraindo a matéria do domínio normativo da lei, dispõe sobre provimento de cargos que integram a estrutura jurídico-administrativa do Poder Executivo local**” (Alexandre de Moraes, *Direito Constitucional*, São Paulo, Atlas, 1999, p. 492 e 493 - destacamos).

41. Portanto, definitivamente, se a Constituição fixou competência privativa para o Chefe do Poder Executivo propor leis dispondo sobre aposentadoria e pensões de servidores públicos, é com base nas **leis** resultantes do exercício desta competência que haverá de resultar o regime próprio de previdência local, não havendo por que se considerar que isso será feito, diretamente, por meio da Constituição estadual ou da Lei Orgânica distrital ou municipal.

42. Esclareça-se, de passagem - embora isso não tenha gerado nenhuma dúvida, nem mesmo no multicitado [Parecer MPS/CJ nº 2.955/03](#) -, que não se exige que haja uma lei, em sentido estrito, tratando, com exclusividade, de matéria previdenciária. O que se exige é apenas que haja lei, *stricto sensu* (lei ordinária ou complementar), dispondo sobre o sistema próprio de previdência social, ainda que isso seja feito no mesmo diploma que discipline as relações de trabalho dos diversos servidores, circunstância até corrente, na prática, diante da necessidade que havia, por força da redação original do art. 39 da [Constituição Federal](#), de vir a ser fixado, também por lei de iniciativa do Chefe do Executivo, regime jurídico único para os respectivos servidores das entidades da Federação.

43. Assim, retornando às indagações acima propostas, já se mostra suficientemente claro a esta altura que a razão de ter a Constituição Federal - a par de desenhar linhas gerais obrigatórias sobre aposentadoria e pensões a servidores (art. 40) - dado competência a Estados e Distrito Federal e Municípios para legislar sobre matéria previdenciária (arts. 149, 24, XII, 30, I e 61, parágrafo 1º, II, “c”) está na absoluta *necessidade de que as linhas traçadas na Constituição a respeito de aposentadorias a servidores públicos e pensão por morte a seus dependentes* (independentemente de considerarmos tais linhas, todas ou apenas algumas delas, autoaplicáveis, pois é irrelevante aqui essa discussão) viessem a ser implementadas dentro de um conjunto harmônico de princípios e regras jurídicas (num regime jurídico!) desenvolvido, em nível infraconstitucional, mediante o exercício, **pelo legislador** (estadual, distrital ou municipal), das competências que lhe foram outorgadas pela Constituição da República, para, justamente, assegurar o funcionamento da

previdência social e, assim, garantir efetivamente a proteção dos trabalhadores públicos em face das contingências sociais que pudessem lhes impor, a si ou a seus familiares, situação de necessidade social.

44. Portanto, a interpretação que se deu no r. parecer ora examinado, na medida em que, vista de perto, leva não só à inviabilidade jurídica de vinculação dos servidores públicos estaduais, distritais ou municipais ao regime geral de previdência social já desde 5.10.88, como também à inutilidade dos comando previsto no art. 13 da [Lei de Organização e Custeio da Seguridade Social](#) e repetido no art. 12 da [Lei de Benefícios da Previdência Social](#), além daqueles outros, acima elencados, que veiculam regras de competência na Constituição Federal.

45. Parece-nos equivocado, assim, data máxima vênia, ter sido prestigiada essa interpretação. A propósito, calharia recordarmos os seguintes ensinamentos do mestre da hermenêutica jurídica brasileira, Carlos Maximiliano:

*“DEVE O DIREITO SER INTERPRETADO **INTELIGENTEMENTE**: não de modo que a ordem legal envolva um absurdo, prescreva inconveniências, vá ter a conclusões inconsistentes ou impossíveis. Também se prefere a exegese de que resulte eficiente a providência legal ou válido o ato, à que torne aquela sem efeito, inócua, ou este, juridicamente nulo (...). Releva acrescentar o seguinte: 'É tão defectivo o sentido que deixa ficar (a lei), como o que não faz produzir efeito senão em hipóteses tão gratuitas que o legislador evidentemente não teria feito uma lei para preveni-las'. Portanto a exegese há de ser de tal modo conduzida que explique o texto como não contendo superfluidades, e não resulte em sentido contraditório com o fim colimado ou o caráter do autor (...)”* (Hermenêutica e Aplicação do Direito, Rio de Janeiro, Freitas Bastos, p. 210. A citação trazida pelo autor refere-se à obra de Paula Batista, *Hermenêutica Jurídica*, 5ª edição, parágrafo 12 - apenas os destaques sublinhados não são originais).

46. E ainda:

*“**Prefira-se a inteligência dos textos que torne viável o seu objetivo, ao invés da que os reduza à inutilidade jurídica.** Exemplos de aplicação da regra acima enunciada: na dúvida, atribui-se, de preferência, à lei um sentido de que resulte a validade, ao invés de nulidade, de ato jurídico ou de autoridade...”* (idem, p. 310 - grifos nossos).

47. Assim, ainda que se tivesse por meramente duvidosa a interpretação do caso, seria recomendável, como se vê das insuspeitas lições de hermenêutica expostas, optar-se por aquela que conduzisse à utilidade do preceito legal interpretado (no caso, os arts. 13 e 12 das Leis nºs [8.212/91](#) e [8.213/91](#), respectivamente), não à sua inutilidade, ao seu descarte, ao esvaziamento quase completo do comando contido nos citados dispositivos.

48. Resta demonstrado, porém, que, no caso em análise, não estamos diante de hipótese em que temos simplesmente de escolher uma entre duas interpretações, ambas possíveis e corretas, que se pudesse extrair dos preceitos legais interpretados, porque aquilo com que ora nos deparamos neste reexame do [Parecer MPS/CJ nº 2.955/03](#) é, com o merecido respeito e diante das razões até aqui expostas, uma errônea interpretação dos dispositivos legais em foco, sobretudo se considerados sistematicamente no ambiente da Constituição da República e da lei previdenciária tida em seu conjunto, consoante acima se demonstrou.

49. Diante de tudo o que até aqui se expôs, podemos concluir que, a rigor, não é exato dizer que a eventual autoaplicabilidade deste ou daquele comando da Constituição Estadual ou da Lei Orgânica do Município que, reproduzindo o art. 40 da Constituição Federal, disponha sobre aposentadoria e pensão seja suficiente para se dar por existente, por efetivamente instituído um regime próprio de previdência social, mesmo porque, como exaustivamente demonstrado, *a própria Constituição da República* “indicou” (rectius: atribuiu competências) que deveriam ser editadas leis, *stricto sensu*, de previdência social por Estados, Distrito Federal e Municípios para dar corpo às linhas fundamentais que ela mesma traçou, basicamente naquele art. 40, para a matéria.

50. Em suma: havia e há na Constituição da República, nitidamente, uma margem de complementação *legislativa* infraconstitucional em matéria de cobertura previdenciária a servidores públicos. E é somente quando o exercício da função legislativa pelos Estados e Municípios atinge esta margem que se opera, nos termos dos arts. 12 da [Lei nº 8.213/91](#) e 13 da [Lei nº 8.212/91](#), a exclusão do regime geral de previdência social para os servidores públicos estaduais ou municipais.

51. De mais a mais, a mera previsão de aposentadoria e pensão em nível constitucional não seria suficiente, via de regra, para que, mesmo à falta de leis e outros atos sublegais locais, servidores estaduais e municipais conseguissem, efetivamente (sem precisarem ir ao Poder Judiciário), ver-lhes concedidas as aposentadorias na forma delineada na Constituição, pois precisaria haver a complementação daqueles comandos, mediante a edição de leis posteriores às normas constitucionais ou, igualmente, pela recepção de leis anteriores compatíveis com os comandos supremos.

52. Afinal, a atuação administrativa é essencialmente guiada pela legalidade, donde o funcionamento da Administração precisa, na prática - e o sabem todos os que tenham mínima vivência no setor público -, em seu desenvolvimento concreto, de uma cadeia normativa que lhe dê, efetivamente, condições para que, ao final, seja editado ato administrativo de concessão de benefícios previdenciários. E não se pode perder de vista, neste ponto, que a finalidade dos sistemas previdenciários (quer o geral, quer os próprios de servidores) é *garantir* efetiva proteção a seus beneficiários. A simples enunciação de direitos previdenciários nas Constituições Estaduais ou nas Leis Orgânicas seria imprestável para atingir a finalidade protetiva que é inerente aos seguros sociais.

53. É esta a razão pela qual a Constituição de 1988 atribuiu competência legislativa - como acima se demonstrou - para que as entidades da Federação, uma vez que deliberassem instituir sistemas de proteção para seus servidores, pudessem exercer regularmente aquelas competências, para implementar mecanismos capazes de garantir aos servidores efetiva proteção em face das contingências sociais. Com isso, Estados e Municípios teriam condições de desenhar, em arcabouço normativo próprio - o regime próprio, conformado pela lei local -, regras que definissem os pontos necessários para o funcionamento de qualquer sistema previdenciário, tais como os tipos de trabalhadores públicos que poderiam ser admitidos como beneficiários, quem haveria de ser incluído (e em que condições e proporção) como dependente do servidor para recebimento de pensão por morte, as condições de acesso aos benefícios, o conceito de acidente em serviço (e de moléstias profissionais e doença grave, contagiosa ou incurável) para diferenciação do *plus* dos benefícios acidentários relativamente aos ocasionados por risco comum, os modos e exigências para requerimento das prestações, os diversos prazos (de pagamento inicial, de

carência, de análise dos requerimentos, de prescrição etc.), as contribuições e mesmo a forma de implementação da diretriz constitucional de gestão participativa na administração dos regimes (art. 194, parágrafo único, VII).

54. E enquanto isso não fosse feito, enquanto não exercitadas tais competências legislativas (e a menos que se operasse o fenômeno da recepção de leis, porventura existentes, instituidoras de previdência local anteriores às normas constitucionais, o que também se pode admitir), diante da impossibilidade de deixar sem cobertura previdenciária todo e qualquer trabalhador brasileiro, os servidores locais teriam que ser alcançados pelo âmbito de proteção do regime geral de previdência social, gerando, em contrapartida (cf. art. 195, § 5º), a necessidade de serem vertidas ao custeio desse sistema as correspondentes contribuições previdenciárias pelo segurado e pela entidade pública, nesses termos equiparada a empresa. Não é nada mais que isso o que dispunham os artigos 12 da [Lei nº 8.213/91](#) e 13 da [Lei nº 8.212/91](#), interpretados no contexto do sistema total da lei e da Constituição da República.

55. Em suma, a exclusão do regime geral apenas pode-se dar em vista da existência de lei, *stricto sensu*, não sendo apta, para esse efeito, a previsão de aposentadorias e pensão por morte na Constituição Federal ou em Constituições Estaduais e Leis Orgânicas distrital e municipais. É isso o que se deve extrair do art. 12 e 13, respectivamente, das Leis nºs [8.212/91](#) e [8.213/91](#), interpretados à luz da sistema constitucional brasileiro, que - como visto - traça linhas básicas a respeito de aposentadoria e pensão, a serem seguidas por todos os entes da Federação, mas que, ao mesmo tempo, determina competências para edição de leis, em sentido estrito, de previdência social conformadoras - estas sim - de regimes próprios aplicáveis a servidores públicos, importando notar que essas competências, igualmente, hão de ser fielmente respeitadas por Estados, Distrito Federal e Municípios.

56. Sendo assim, não vemos como se possa manter a orientação firmada no r. parecer [MPS/CJ nº 2.955/03](#), pois ela implica a desconsideração das normas cogentes de competência acima elencadas previstas na Constituição da República, levando, como demonstrado, à inutilidade e nessa medida - e o que é mais grave - à negativa de vigência aos arts. 13 e 12, respectivamente, da Lei nºs [8.212/91](#) e [8.213/91](#).

57. Essa forma de compreensão da matéria exclusão do regime geral apenas a - partir da instituição, por lei, do regime próprio estadual ou municipal - foi, aliás, adotada desde a edição da [Lei nº 6.864, de 1º de dezembro de 1980](#), que estendeu aos servidores estaduais e municipais o instituto da contagem recíproca do tempo de atividade em relação ao regime geral (inicialmente válido apenas para os servidores federais, por força da [Lei nº 6.226, de 14 de julho de 1975](#)), na medida em que esta acrescentou à Lei nº 6.226/75 a seguinte redação ao art. 3º: “*O disposto nesta Lei estender-se-á aos servidores públicos civis e militares, inclusive autárquicos, dos Estados e Municípios que assegurem, mediante legislação própria, a contagem do tempo de serviço prestado em atividade regida pela Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, para efeito de aposentadoria por invalidez, por tempo de serviço e compulsória, pelos cofres estaduais ou municipais*”.

58. Na mesma linha, importa observar que *rigorosamente todos os Decretos que veicularam Regulamento* às atuais leis do regime geral de previdência social (particularmente a Lei nº 8.213/91), no tocante ao instituto da contagem recíproca do tempo de atividade (que a Constituição de 1988 a todos assegurou) também estabeleceram que

deveria constar das Certidões a serem expedidas para aquela finalidade a “*indicação da lei que assegure, aos servidores do Estado, do Distrito Federal ou Município, aposentadoria por invalidez, idade, tempo de serviço e compulsória, com aproveitamento de tempo de serviço prestado em atividade vinculada ao Regime Geral de Previdência Social*” (cf. arts. 203, § 3º, “i” tanto do Decreto nº 356, de 07.12.91 quanto do nº 611, de 21.07.92, art. 187, § 3º, “i” do Decreto nº 2.172, de 05.03.97/07.12.91 e finalmente, art. 130, § 3º, IX do atual Regulamento vigente, trazido pelo Dec. nº 3.048, de 06.05.99).

59. E não se pode deixar de observar, quanto a isso, que, se o Regulamento da Previdência Social, desde o primeiro editado após a atual Lei nº 8.213/91 até o hoje em dia vigorante, tem-se referido à lei (não a outra espécie normativa) estadual, distrital ou municipal para assegurar a criação dos respectivos regimes próprios, tal ponto não poderia ter sido ignorado. Ao menos não em sede de um parecer jurídico emanado de órgão da Administração Pública federal, que deve obediência aos Regulamentos, expedidos por Decreto, pelo Presidente da República, para fiel execução das leis (84, IV, parte final, da Constituição Federal). Eis mais uma razão pela qual não se poderia sustentar, *data venia*, o entendimento contido no [Parecer MPS/CJ nº 2.955/03](#).

60. Cumpre observar, a esta altura, que a interpretação que ora se dá aos arts. 12 e 13, respectivamente, das Lei nºs. [8.213/91](#) e [8.212/91](#), no sentido de que somente a partir da lei (não da Constituição Estadual ou da Lei Orgânica distrital ou municipal) estadual ou municipal criadora do regime próprio é que se opera a exclusão dos servidores do regime geral de previdência social, conta com tranqüila aceitação na jurisprudência, como podemos perceber pelas seguintes citações, invocadas exemplificativamente:

*“EMENTA: Constitucional. Tributário. Contribuição Previdenciária. Municípios. Servidores de cargos efetivos. Existência de Regime Próprio de Previdência. Inconstitucionalidade.*

1. *Encontrando-se o servidor ocupante de cargos efetivos vinculado a regime previdenciário próprio, fica o mesmo desobrigado do recolhimento da contribuição destinada ao Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 40, da Constituição Federal.*

2. *Nos termos do art. 149, parágrafo único, da Constituição Federal, o Município pode instituir regime previdenciário próprio para os seus servidores efetivos.*

3. *Apelação e remessa oficial improvidas.*

*“(…) In casu, constata-se que o impetrante logrou comprovar que os seus servidores ocupantes de cargos efetivos estão vinculados a regime previdenciário próprio, por força da Lei Municipal nº 016/2001 (fls. 18/47)”. (TRF 1ª Região, AMS 36000054279, 4ª Turma, Rel. Des. Fed. Ítalo Fioravanti Sabo Mendes DJ de 20/11/2002).*

*“EMENTA: PROCESSO CIVIL. TRIBUTÁRIO. EMBARGOS À EXECUÇÃO. AUSÊNCIA DE RECOLHIMENTO DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. SERVIDORES MUNICIPAIS. PERÍODO NÃO ABRANGIDO PELO REGIME DE PREVIDÊNCIA PRÓPRIO. EMPREGADOS CONSIDERADOS AUTÔNOMOS. FALTA DE PROVA.*

1. *Não há como afastar a obrigatoriedade do recolhimento das contribuições previdenciárias com relação aos fatos geradores ocorridos antes da implementação do regime próprio municipal.*

2. *A dívida regularmente inscrita goza de presunção de certeza e liquidez (art. 204 do CTN e art. 3º da Lei 6.830/80). O Município embargante não provou a condição*



de autônomos de alguns profissionais de maneira a justificar o não recolhimento do tributo após a criação do regime previdenciário próprio.

3. Apelo e remessa providos.

**“(…) A condição para que os servidores municipais fiquem excluídos do Regime Geral da Previdência é a existência de regime previdenciário próprio que assegure, no mínimo, os benefícios de aposentadoria e pensão.**

Verifico, entretanto, que a **Lei Municipal nº 104/94**, que dispõe sobre a Previdência Municipal de Urucuia - Minas Gerais, data de 21 de outubro de 1994.

Conforme consta do relatório transcrito, alguns fatos geradores que deram origem à NFDL ocorreram antes da implantação do regime próprio, não havendo como afastar a obrigatoriedade das contribuições previdenciárias guerreadas”. (TRF 1ª Região, AC 01000454530, 4ª Turma, Rel. Des. Fed. Hilton Queiroz DJ de 07/08/2002).

**“EMENTA:** Tributário. Mandado de Segurança. Contribuições previdenciárias. Regime próprio. Regular funcionamento do instituto municipal de previdência. Ocupante de cargos efetivos e em comissão. Contratados por prazo determinado. Titulares de Mandato Eletivo. Superviniência da emenda constitucional Nº 20/98. LEI Nº 9.717/98. PORTARIAS MPAS NºS 4.882/98, 4.883/98 E 4.992/99. Constitucionalidade.

1. Restou demonstrado que o impetrante adotou um regime previdenciário próprio distinto daquele gerido pelo INSS – Instituto Nacional do Seguro Social, estando a Entidade Municipal incumbida da operacionalização do sistema em pleno funcionamento, a ele ficando vinculados os servidores efetivos e os ocupantes de cargos em comissão.

2. Quando a **Lei Municipal nº 687/93 criou o Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Cabedelo - IPSEMC e a Lei Municipal nº 808/95 estabeleceu que seriam segurados do referido instituto os servidores municipais efetivos**, ativos e inativos, da Administração Direta, Autárquica e Fundacional, os ocupantes de cargos em comissão e seus dependentes, ainda não havia sido editada a Emenda constitucional nº 20/98, mas, após o seu advento impõe-se a adequação das normas municipais ao novo contexto jurídico, com a pertinente compensação das contribuições.

3. Não vislumbro a apontada inconstitucionalidade do parágrafo 13 do artigo 40, da Carta Magna, com a redação dada pela Emenda nº 20/98, sendo, igualmente, compatíveis com a Ordem Constitucional vigente a Lei nº 9.717/98 e as Portarias MPAS nºs 4.882/98, 4.883/98 e 4.992/99. A imunidade recíproca somente se refere a impostos e a Emenda se reportou, indistintamente, a servidores da União, dos Estados, dos Municípios, das suas autarquias e Fundações Públicas.

4. Os contratados por prazo determinado e os titulares de Mandato Eletivo (Poderes Executivo e Legislativo) não foram incluídos entre os segurados do Sistema Previdenciário Próprio mantido pela Municipalidade.

5. Apelação e remessa oficial tida como interposta parcialmente providas.” (TRF 5ª Região, AMS 050005576490, 2ª Turma Rel. Des. Fed. Élio Wanderley de Siqueira Filho, DJ de 18/10/2002).

**“EMENTA:** PREVIDENCIÁRIO - APOSENTADORIA POR IDADE - NÃO CONCESSÃO - FUNCIONÁRIO PÚBLICO MUNICIPAL - REGIME JURÍDICO PRÓPRIO.

- Constatando-se que o Município de Potirendaba conta com regime próprio da Previdência Social para seus servidores, como é o caso da autora desde 1987, propiciando aposentadoria e pensão conforme documento de fls. 21/23 (**Lei nº 1.378, de 23 de novembro de 1990**), não há como conceder a Aposentadoria por idade pelo Regime Geral de Previdência Social.

- Apelação improvida” (TRF 3ª Região, AC 03990100908, 1ª Turma, Rel. Des. Fed.

Roberto Haddad, DJ de 14/08/2001).

“**EMENTA: TRIBUTÁRIO. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. MUNICÍPIO. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA.**

**Garantidos os direitos** básicos do trabalhador, a pensão por morte e implementada a aposentadoria, **pela edição da Lei Complementar nº 001/90**, e o Regime Jurídico Único Municipal, **deve ser reconhecida a existência de regime próprio de previdência**, e por conseguinte, indevidas as contribuições exigidas em função da subsunção ao regime geral da previdência” (TRF 4ª Região, AC 199804010487960, 1ª Turma, Rel. Des. Fed. Eloy Bernst Justo, DJ de 07/01/2001).

61. Ainda neste sentido, ou seja, considerando como parâmetro de exclusão do regime geral a lei municipal e jamais eventuais disposições de Lei Orgânica do Município (que vimos sempre absorver, obrigatoriamente, o art. 40 da Constituição Federal, de modo que sempre aquela reproduzirá as disposições desta), seguem as seguintes decisões, as quais acrescentam ainda condições mais rigorosas até do que as exigidas pela orientação tradicional deste Ministério (ao menos para o período anterior à Lei nº 9.717/98). Assim:

**EMENTA: CONTRIBUIÇÃO SOCIAL. SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS. SUJEIÇÃO AO REGIMÉ GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL, DESDE QUE NÃO ESTEJAM SUJEITOS A REGIME PRÓPRIO.**

**1. Não estando os servidores do município em questão sujeitos a regime próprio de previdência, devem ser submetidos ao sistema geral (Lei nº 8.212/91, art. 13, “caput”).**

2. Remessa não provida.

(TRF 1ª Região, REO - 01001178965, 2ª Turma Suplementar, Rel. Leão Aparecido Alves (CONV.), DJ de 27/06/2002).

**EMENTA: PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. CONSTITUCIONAL. LIMINAR EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. PROVA DE VINCULAÇÃO AO REGIME DE PREVIDÊNCIA PRÓPRIO. PRESENÇA DO FUMUS BONI IURIS E DO PERICULUM IN MORA.**

1. O *periculum in mora* existe na medida em que a recusa da Certidão de Regularidade Previdenciária - CRP obsta o recebimento de recursos do Orçamento Geral da União.

2. O município agravado **provou** a criação de regime próprio de previdência social, o que, em princípio, afasta a obrigação de sujeição às regras do Regime Geral de Previdência. Presente o *fumus boni iuris*.

3. Agravo improvido.

(TRF, AG - 01000269139, 1ª Região, 4ª Turma, Rel. Des. Fed. Hilton Queiroz, DJ de 05/02/2003)

**EMENTA: TRIBUTÁRIO. AÇÃO ANULATÓRIA DE NFLD. INTERVENÇÃO DO MP. DESNECESSIDADE. FUNCIONÁRIOS COMISSIONADOS NÃO EFETIVOS. CONTRIBUIÇÃO AO RGPS. MUNICÍPIO. REGIME PREVIDENCIÁRIO PRÓPRIO, INEXISTÊNCIA.**

1. O interesse público exigido no inciso III do art. 82 do CPC não está diretamente ligado a qualidade das partes envolvidas no litígio, mas sim a fatos e atos que afetem a coletividade de modo geral. Prescindível a participação do órgão do Ministério Público.

**2. O regime jurídico próprio exclui o servidor do regime geral da previdência social, todavia se aquele não for instituído, este é de se manter (art. 13 da Lei nº 8.212/91)**

3. A criação de regime próprio não pode retroagir para abranger fatos geradores já ocorridos, no sentido de desobrigar o município do recolhimento das contribuições previdenciárias.

4. *Apelo remessa oficial improvidas.*

*(trecho do Voto do Relator) “A criação do Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de São Joaquim - IPRESJ pela Lei Municipal nº 2.098/96 com alterações dadas pela Lei Municipal nº 2.149/97 não tem o condão de afastar o lançamento constante da Notificação ora guerreada, consoante bem apreendeu o juiz a quo”.*

*(TRF, AC 200004010885158, 4ª Região, 1ª Turma, Rel. Des. Fed. Wellington M. de Almeida, DJ de 07/08/2002).*

**EMENTA: TRIBUTÁRIO. MUNICÍPIO. MANEJO DE DECLARATÓRIA INCIDENTAL COMO REFORÇO DE ARGUMENTAÇÃO DESPENDIDA NOS EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA. MOMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO. OCUPANTES DE CARGOS EM COMISSÃO E CONTRATADOS TEMPORARIAMENTE. EXCLUSÃO DO REGIME GERAL. VERBA HONORÁRIA.**

*1. A ação declaratória incidental não se presta a reforço da argumentação despendida nos embargos à execução fiscal, pelo que deve ser extinta sem julgamento de mérito, haja vista a ausência de interesse processual. Precedentes desta Corte e do STJ.*

*2. Regime previdenciário próprio é aquele que garante, ao menos, os benefícios de aposentadoria e pensão. Não obstante, não basta apenas a previsão em lei de tais benefícios para se ter por implementado o regime próprio. Consoante precedentes desta Corte, caracterizando a seguridade social por um sistema de custeio e de benefícios, apenas após a criação de fonte de custeio, é que se pode reputar como implementado o regime próprio. Antes desse momento, permanece a vinculação dos servidores municipais ao Regime Geral.*

*3. Tal contribuição foi instituída pela Lei Municipal nº 241/95, e apenas em relação aos servidores efetivos, pelo que mantém-se a vinculação daqueles ocupantes de cargos em comissão ao regime geral no período da dívida (1/93 a 12/94).*

*4. Quanto aos servidores contratados temporariamente, deve ser ressaltado, ainda, que estes não estão abrangidos pelo Regime Próprio, pois este destina-se apenas aos ocupantes de cargos públicos (art. 2º da Lei nº 88/93, que instituiu o Regime Jurídico Único dos Funcionários Públicos de Nova Santa Rita), enquanto aqueles exercem função pública.*

*5. Verba honorária mantida. (TRF 4ª Região, AC 199971000117134, 2ª Turma, Rel. Des. Dirceu de Almeida Soares, DJ de 09/07/2003).*

62. O mesmo prestígio, por assim dizer, aos arts. 12 da Lei n.º 8.213/91 e 13 da Lei n.º 8.212/91, aplica-se à interpretação da doutrina. Veja-se, por todos, o que diz Wladimir Novaes Martinez:

*“O dispositivo em epígrafe - o art. 12 da Lei n.º 8.213/91 -, não obstante a previsão do regime único no art. 39 da Constituição Federal, mantém a situação anterior e admite a possibilidade de criação de regime próprio de previdência social nos Municípios, Estados, bem como no Distrito Federal, de iniciativa de tais entes políticos. O da União foi objeto da Lei nº 8.112/90 (“Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União”). Seus filiados estão excluídos do RGPS.*

*“Definição de regime próprio é construção doutrinária. Partindo de antiga decisão do DNPS (Resolução CD/DNPS nº 336/68), deve ser a instituição capaz de propiciar aposentadorias e pensões, e, a partir de 5.10.88, oferecer os benefícios elencados no art. 40 da Lei Maior. Poucos dedicaram-se a esta árida matéria (...).*

*(...) “As Prestações consagradas na Constituição Federal, nos Títulos II e (sic) são mínimas, e, se o governo efetivamente não as implanta, cabe Mandado de Injunção. Caso a lei municipal, estadual ou distrital deixe de criar o regime próprio, automaticamente nasce a relação jurídica com o INSS. Ao contrário, se o institui, o*

*seu servidor é excluído do RGPS. Nessa disciplina, quando algum servidor é regular e legitimamente apartado do regime próprio, está, também, corolariamente, abrangido pelo RGPS.*

*“A existência de regime próprio provoca celeuma desde o Decreto nº 48.959-A/60, bem como distorções. Bastaria a criação por via de lei para se operar, sinalagmaticamente, a exclusão do servidor? Aparentemente, sim, porém se a autarquia federal demonstra a ineficácia operacional sob a presunção de legitimidade do ato administrativo e para fins de lançamento fiscal, pode tê-lo como inexistente” (Comentários à Lei Básica da Previdência Social, São Paulo, LTr, 1997, p. 108 e 109).*

63. Diante, portanto, do entendimento que tradicionalmente orientou a matéria - exclusão do regime geral apenas a partir da edição da lei estadual ou municipal dispendo sobre aposentadorias e pensão por morte - e sobretudo porque, como se demonstrou, é esta a correta interpretação que se há de fazer, sistematicamente, da legislação previdenciária à luz da Constituição da República, deve aquele ser restabelecido também no âmbito deste Ministério.

64. Resta clara, pois, a necessidade de restabelecer-se aquela orientação, não, evidentemente, por apego ao passado, às tradições ou qualquer outro fator dessa ordem, mas, isso sim, porque a abordagem sistemática da matéria, inclusive considerando sua aplicação pelo Poder Judiciário, nos leva ao convencimento, data máxima vênia, da falta de acerto da tese encampada pelo [Parecer MPS/CJ nº 2.955/03](#), da desconformidade do mesmo com a ordem jurídica.

65. Sendo assim, impõe-se a invalidação do referido [Parecer MPS/CJ nº 2.955/03](#) e dos efeitos que o mesmo porventura tenha produzido. Vejamos o porquê.

66. Como se viu, havia, quanto à questão objeto desta consulta, uma antiga orientação do Ministério da Previdência e Assistência Social, expressa em pareceres da Consultoria Jurídica reiteradamente aprovados pelos Ministros da Pasta, entendendo que apenas com a expedição de lei local é que se poderia dar por criados os regimes próprios de previdência social. Durante esse longo período, não se admitiu que a eventual auto-aplicabilidade de normas constitucionais relativas a aposentadoria e pensão por morte fosse suficiente para instituição de regimes próprios estaduais ou municipais, para fins de exclusão do âmbito subjetivo de proteção (ou seja, os servidores públicos e seus dependentes) ou de custeio (os segurados e a entidade pública para a qual eram prestados os serviços) do regime geral de previdência social.

67. Evidentemente, a partir dessa orientação ministerial (a qual, como ora se vê, mostrava-se e mostra-se perfeitamente afinada com a ordem jurídica, sendo harmônica inclusive com o entendimento do Poder Judiciário e da doutrina a respeito da matéria), uma série de atos foi expedida pelos órgãos e entidades da Administração Previdenciária para lhe dar aplicação, como ocorreu, por mero exemplo, com os seguintes atos do INSS:

*“5.0.0 - (...) Quando as entidades estatais (União, Estados, Distrito Federal e os Municípios) criam, mediante lei específica ou dispositivos constantes no Regime Jurídico Único, um regime previdenciário, garantindo aos servidores, inclusive das autarquias e fundações, especificamente designados em lei, os benefícios mínimos da aposentadoria e pensão por morte, designamos de Regime Próprio de Previdência (Manual de Fiscalização, aprovado pela Instrução Normativa*

INSS/DAF nº 04, de 23.8.96)”

“8.1- O sistema próprio de previdência pode ser instituído por lei específica ou mediante disposições contidas no Regime Jurídico Único. Não se considera como sistema próprio de previdência a simples menção na Lei Orgânica do Município (Ordem de Serviço INSS/DAF nº 167, de 11.7.97)”.

68. Evidentemente, num contexto como este, os efeitos da eventual aplicação da nova interpretação - desconforme à ordem jurídica, como se demonstrou - dada à matéria pelo [Parecer MPS/CJ nº 2.955/03](#) a atos já então praticados, legitimamente, poderia implicar, de fato, grande insegurança nas relações jurídico-previdenciárias, quer se considerem as relações de custeio (fiscalizações realizadas pelo INSS em órgãos públicos e os vários tipos de atos e procedimentos que delas possam ter decorrido, inclusive na esfera judicial), quer - o que seria ainda mais grave - as de concessão de prestações (revisão e cessação de um sem-número de benefícios que o INSS tenha concedido a servidores estaduais ou municipais, desde 5.10.88, quando surgiu o art. 40 da Constituição de 1988, aplicável a todos os entes da Federação, com suas disposições então tidas como auto-aplicáveis).

69. Deixando de lado, porém, quaisquer preocupações financeiras - para análise das quais, a rigor, nos falaria competência para qualquer pronunciamento autorizado - o fato é que, como concluímos pela incompatibilidade do entendimento contido no [Parecer MPS/CJ nº 2.955/03](#) com o sistema jurídico, faz-se necessário que ora se o invalide.

70. Com efeito, dispõe o art. 53 da Lei do Processo Administrativo Federal ([Lei nº 9.784, de 29.01.99](#)), que:

“Art. 53. A Administração **deve anular** seus próprios atos, quando eivados de vício de **ilegalidade**, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos”.

71. E como o ato a ser anulado (o [Parecer nº 2.955/03](#)), ao ter sido aprovado pelo Ministro e publicado oficialmente, ganhando força normativa, constitui, nesta medida, *ato abstrato*, devem *também* ser anulados *os efeitos* que ele porventura tenha produzido, consoante os sempre precisos ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello, que assim se manifesta a respeito da invalidade dos atos administrativos:

“Os atos administrativos praticados em desconformidade com as prescrições jurídicas são inválidos. A noção de invalidade é antitética à de conformidade com o Direito (invalidade). (...) Se é ato abstrato, como o regulamento, por exemplo, sua característica específica reside justamente em ser fonte contínua de efeitos. Isto é, toda vez que se renove a situação abstrata nele prevista, o ato produz novamente um fluxo de efeitos. Em suma: o ato abstrato não se resume a produzir uma dada relação jurídica. Pelo contrário, produzirá tantas relações, ou seja, tantos fluxos de efeitos, quantas vezes se repetir a situação hipotética ali prevista.

“Nestes casos a invalidação surge para cumprir um duplo objetivo: impedir que a fonte produtora de efeitos (o ato) continue a gerar novas relações e suprimir as já nascidas. Portanto, ataca cumulativamente o ato e os efeitos, inclusive os já ocorridos” (Curso de Direito Administrativo, São Paulo, 2003, Malheiros, p. 420 e 421 a 422 - os destaques e os parênteses são originais).

72. E mais adiante, acrescenta o Mestre:

“Os efeitos da invalidação consistem em fulminar ab initio, portanto, retroativamente o ato viciado e seus efeitos. Vale dizer: a anulação opera ex tunc, desde então. Ela fulmina o que já ocorreu, no sentido de que se negam hoje os efeitos de ontem. Isso significa recusar validade ao que já se passou” (idem, p. 423).

73. Portanto, diante da determinação legal acima referida, do dever de obediência ao princípio da legalidade pela Administração e em face dessas lições, devem ser anuladas as conclusões enunciadas no [Parecer/MPS/CJ nº 2.955/03](#), devendo as entidades e órgãos vinculados a este Ministério desfazer, por consequência, os atos e relações jurídicas porventura produzidos sob seu império.

Diante de todo o exposto, concluímos que: 1º) considera-se instituído o regime próprio de previdência social, para os fins liberatórios da proteção do servidor e das contribuições deste e da entidade pública para a qual trabalhe (arts. 12 da [Lei nº 8.213/91](#) e 13 da [Lei nº 8.212/91](#)), a partir da vigência da lei, em sentido estrito, do Estado ou do Município, que estabeleça o regime previdenciário local, não podendo ser consideradas, para os fins acima especificados, as normas de aposentadorias e pensão por morte constantes da Constituição Federal, de Constituições Estaduais ou de Leis Orgânicas Municipais e; 2º) deve ser invalidado o [Parecer/MPS/CJ nº 2.955/03](#), ante sua desconformidade com o sistema jurídico.

É o nosso parecer, sub censura.

**DANIEL PULINO**  
*Coordenador-Geral de Direito Previdenciário*

De acordo.

À consideração do Senhor Ministro, para os fins do disposto no art. 42 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

**JEFFERSON CARÚS GUEDES**  
*Consultor Jurídico*