



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Previdência
Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social

NOTA EXPLICATIVA nº 09/2017/CONOR/CGNAL/SRPPS/SPREV/MF

Brasília, 08 de novembro de 2017.

O CUMPRIMENTO, PELOS ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS DOS NOVOS LIMITES PARA ALÍQUOTAS DE CONTRIBUIÇÃO AOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DECORRENTES DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 805/2017

A edição, pela União, da Medida Provisória nº 805, de 30/10/2017, que, entre outras medidas, alterou alíquotas e bases de cálculo da contribuição do servidor federal ao Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, motivou o surgimento de dúvidas e inseguranças por parte dos demais entes federativos a respeito das alíquotas a serem aplicadas a seus servidores.

2. Por causa disso, esta Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social - SRPPS tem recebido questionamentos a respeito da possibilidade de que as disposições da Medida Provisória obriguem também os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a alterar as alíquotas de contribuição para seu RPPS.

3. As dúvidas decorrem da existência de limites nos arts. 2º e 3º da Lei nº 9.717, de 27/11/1998, para as contribuições definidas pelos entes federativos. Essa lei instituiu regras gerais para a organização e o funcionamento dos RPPS dos servidores públicos titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com fundamento na competência estabelecida pelo art. 24, XII e parágrafos da Constituição Federal.

4. No exercício das atribuições estabelecidas pelo art. 9º da Lei nº 9.717/1998, que são atualmente desempenhadas pela Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda, serão prestadas as orientações pertinentes em caráter geral nesta Nota.¹

5. O art. 2º da Lei nº 9.717/1998 estabelece, como limites para as contribuições dos entes federativos ao RPPS, a contribuição dos seus próprios servidores, conforme texto a seguir:

Art. 2º A contribuição da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, aos regimes próprios de previdência social a que estejam vinculados seus servidores não poderá ser inferior ao valor da contribuição do servidor ativo, nem superior ao dobro desta contribuição.

.....

6. Então, ao efetuar a modificação das alíquotas dos servidores o ente deverá atentar para a continuidade do enquadramento das suas alíquotas nos limites mínimo e máximo do art. 2º da Lei nº 9.717/1998.

7. Quanto à alíquota dos servidores para os RPPS, o art. 3º da Lei nº 9.717/1998 estabeleceu um piso para as contribuições definidas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, tendo como paradigma a legislação federal. Foi estabelecido que as alíquotas dos servidores desses entes não

¹ Art. 9º Compete à União, por intermédio do Ministério da Previdência e Assistência Social:

I - a orientação, supervisão e o acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos e dos militares da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dos fundos a que se refere o art. 6º, para o fiel cumprimento dos dispositivos desta Lei;

II - o estabelecimento e a publicação dos parâmetros e das diretrizes gerais previstos nesta Lei. (.....)

podem ser inferiores às dos servidores titulares de cargos efetivos da União. Por sua vez, as alíquotas de contribuição dos inativos e pensionistas não poderão ser diferentes das alíquotas dos servidores ativos do próprio ente. Confira-se o texto:

Art. 3º As alíquotas de contribuição dos servidores ativos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para os respectivos regimes próprios de previdência social não serão inferiores às dos servidores titulares de cargos efetivos da União, devendo ainda ser observadas, no caso das contribuições sobre os proventos dos inativos e sobre as pensões, as mesmas alíquotas aplicadas às remunerações dos servidores em atividade do respectivo ente estatal.

8. Quanto às alíquotas dos segurados, ainda é importante registrar que, além de a previsão dos limites de contribuição dos servidores aos RPPS constar na Lei Geral dos RPPS, a Emenda Constitucional nº 41/2003, ao dar nova redação ao § 1º do art. 149 da Constituição Federal, estipulou também a previsão da observância, pelos entes federativos, de limite mínimo de contribuição de seus servidores titulares de cargos efetivos, comparativamente aos servidores da União:

Art. 149.

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

.....

9. A constitucionalidade desse dispositivo foi inclusive levada à apreciação do Supremo Tribunal Federal na ADI nº 3.138 sob o argumento de contrariedade ao pacto federativo, quebra de autonomia e desrespeito ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial do regime. Entretanto, essas alegações foram consideradas improcedentes pela Corte em julgamento de 14/09/2011, conforme ementa a seguir:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 149, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA (ALTERADO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 41/2003).

1. A norma que fixa alíquota mínima (contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos na União) para a contribuição a ser cobrada pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40 da Constituição da República não contraria o pacto federativo ou configura quebra de equilíbrio atuarial.

2. A observância da alíquota mínima fixada na Emenda Constitucional n. 41/2003 não configura quebra da autonomia dos Estados Federados. O art. 201, § 9º, da Constituição da República, ao estabelecer um sistema geral de compensação, há ser interpretado à luz dos princípios da solidariedade e da contributividade, que regem o atual sistema previdenciário brasileiro.

3. Ação julgada improcedente.

Decisão:

O Tribunal, por maioria e nos termos do voto da Relatora, julgou improcedente a ação direta, contra os votos dos Senhores Ministros Ayres Britto, Marco Aurélio e Celso de Mello. Votou o Presidente, Ministro Cezar Peluso. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Falaram, pela requerente, o Dr. Alberto Pavie Ribeiro e, pela Advocacia-Geral da União, a Dra. Grace Maria Fernandes Mendonça, Secretária-Geral de Contencioso. Plenário, 14.09.2011.

[ADI 3.138, rel. min. **Cármem Lúcia**, j. 14-9-2011, P, DJE de 13-2-2012.]

10. Significa que, ao estipular novas alíquotas para a contribuição de seus servidores ao RPPS por meio da MP nº 805/2017, a União gerou – com amparo na legislação geral e na Constituição Federal – novos parâmetros para as alíquotas de contribuição definidas pelos demais entes aos seus RPPS.

11. Mas a alteração das alíquotas dos servidores de cada ente federativo não ocorre de forma automática ou extensiva. É necessária a edição de lei em cada um desses entes, no exercício individual da competência tributária estabelecida no mencionado § 1º do art. 149 da Constituição Federal, de instituir contribuição de seus servidores. Até que a adequação legislativa seja providenciada, com a publicação de lei pelo ente federado, haverá um desenquadramento da legislação local em relação à legislação editada pela União e à Constituição Federal.

12. Passa-se então a examinar a legislação da União, que é paradigma para a contribuição dos Estados, Distrito Federal e Municípios ao respectivo RPPS. Depois da Emenda nº 41/2003, a alíquota dos servidores ativos da União para seu RPPS foi definida no percentual único de 11% conforme art. 4º da Lei nº 10.887/2004, texto a seguir:

Redação original:

Art. 4º A contribuição social do servidor público ativo de qualquer dos Poderes da União, incluídas suas autarquias e fundações, para a manutenção do respectivo regime próprio de previdência social, será de 11% (onze por cento), incidente sobre a totalidade da base de contribuição.

Redação dada pela Lei nº 12.618, de 2012

Art. 4º A contribuição social do servidor público ativo de qualquer dos Poderes da União, incluídas suas autarquias e fundações, para a manutenção do respectivo regime próprio de previdência social, será de 11% (onze por cento), incidentes sobre:

.....

13. Esse artigo foi alterado pelo art. 37 da Medida Provisória nº 805, de 30/10/2017, publicado na edição extra do Diário Oficial da União - DOU de mesma data². Segundo a nova redação, foram fixadas duas alíquotas progressivas de contribuição do segurado ativo: 11% sobre a parcela da base de cálculo da contribuição igual ou inferior ao limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social - RGPS e 14% sobre a parcela que superar esse limite. A redação vigente, que terá efeitos financeiros a partir de 1º de fevereiro de 2018³, é a seguinte:

Art. 4º A contribuição social do servidor público ativo de quaisquer dos Poderes da União, incluídas as suas autarquias e fundações, para a manutenção do respectivo regime próprio de previdência social, será calculada mediante a aplicação das seguintes alíquotas:

I - onze por cento sobre a parcela da base de contribuição cujo valor seja igual ou inferior ao limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social - RGPS; e

II - quatorze por cento sobre a parcela da base de contribuição que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS.

14. Convém deixar claro que as alíquotas de 11% e 14% deverão ser aplicadas de forma cumulativa, isto é, quando o salário de contribuição do servidor ativo for superior ao teto de benefícios do RGPS, serão aplicadas as duas alíquotas sobre ele. Exemplificando, na tributação de uma remuneração de contribuição de R\$ 10.000,00, deverá haver a incidência de 11% sobre a parcela dessa remuneração de até R\$ 5.531,31 (valor vigente em 2017 do teto de benefícios do RGPS) e de 14% sobre a parcela que superar esse teto, no caso, R\$ 4.468,69 (R\$ 10.000,00-5.531,31=4.468,69).

15. Conforme demonstrativo a seguir, na primeira faixa de incidência, a contribuição será de R\$ 608,44 e na segunda faixa de incidência, R\$ 625,62, totalizando o desconto de R\$ 1.234,06:

	Salário de contribuição	Alíquotas (Percentuais mínimos)	Contribuição do segurado
1ª. faixa	R\$ 5.531,31	11%	R\$ 608,44
2ª. faixa	R\$ 4.468,69	14%	R\$ 625,62
Total:	R\$ 10.000,00	-	R\$ 1.234,06

16. Para os aposentados e pensionistas da União, a alíquota está definida no art. 5º da Lei nº 10.887/2004. Em razão de esses segurados contribuir somente sobre a parcela que exceder o teto de

² Art. 37. A Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, passa a vigorar com as seguintes alterações:

.....

³ Art. 38. O aumento de contribuição social previsto neste Capítulo somente produzirá efeitos a partir de 1º de fevereiro de 2018.

benefícios do RGPS⁴, a Medida Provisória nº 805/2017 fixou alíquota única de 14%, conforme a nova redação do art. 5º da Lei nº 10.887/2004:

Art. 5º Os aposentados e os pensionistas de quaisquer dos Poderes da União, incluídas as suas autarquias e fundações, contribuirão com alíquota de quatorze por cento, incidente sobre o valor da parcela dos proventos de aposentadoria e de pensão que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS.

17. No que concerne à parcela de contribuição de responsabilidade da União, não houve necessidade de alteração do dispositivo que a define, pois o art. 8º da Lei nº 10.887/2004 prevê que a União contribui no valor correspondente ao dobro da contribuição do servidor ativo, conforme os seguintes termos:

Art. 8º A contribuição da União, de suas autarquias e fundações para o custeio do regime de previdência, de que trata o art. 40 da Constituição Federal, será o dobro da contribuição do servidor ativo, devendo o produto de sua arrecadação ser contabilizado em conta específica.

18. Se a legislação municipal definir percentuais também para a contribuição de responsabilidade do ente federativo, essas alíquotas deverão ser adequadas àquelas definidas para os servidores ativos, passando a ser, no mínimo, iguais às alíquotas dos servidores ativos.

19. Diante do exposto, em razão da modificação das alíquotas dos servidores federais, os Estados o Distrito Federal e os Municípios que possuem RPPS, e cuja legislação atualmente obedece ao mínimo de 11%, deverão providenciar adequação para novamente enquadrar as alíquotas de contribuição do seu regime nos limites definidos na legislação geral. Cabe lembrar que as alíquotas relativas aos servidores ativos, inativos e pensionistas que forem majoradas somente poderão gerar efeitos depois de decorridos noventa dias, a contar da data de publicação da norma que as estabelecer, em obediência ao que determina o § 6º do art. 195 da Constituição Federal, a seguir:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

§ 6º As contribuições sociais de que trata este artigo só poderão ser exigidas após decorridos noventa dias da data da publicação da lei que as houver instituído ou modificado, não se lhes aplicando o disposto no art. 150, III, "b"⁵.

⁴ Conforme o seguinte dispositivo da Constituição Federal:

Art. 40.

§ 18. Incidirá contribuição sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas pelo regime de que trata este artigo que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos.

⁵ Embora o § 6º do art. 195 preveja aplicação da “noventena” no caso de instituição ou modificação das contribuições sociais, o entendimento do STF já se pacificou no sentido de que esse prazo, que privilegia o atendimento ao princípio da “não-surpresa” somente faz sentido nos casos de instituição ou majoração da contribuição: Exemplifica-se com os seguintes julgados:

*•Conforme apontado na decisão agravada, esta Suprema Corte já considerou que a cobrança da CPMF sob o regime da EC 42/2003 não violou a regra da anterioridade de noventa dias. (...) Embora engenhosa, a tese fundada na dissociação entre a regra da anterioridade e a ruptura de regime jurídico para fins de aplicação da Lei de Introdução ao Código Civil (LICC) não se sustenta. Tanto a regra da anterioridade como o prazo de vacatio legis previsto na LICC têm por pressuposto uma modificação relevante nas expectativas dos jurisdicionados. **A regra da anterioridade é específica para a tributação e leva em consideração a criação ou o aumento do tributo.** Em termos mais gerais, a vacatio legis também busca prevenir a passagem abrupta entre períodos com regramentos diferentes. Como no precedente indicado esta Corte entendeu que a tributação foi prorrogada, e não reinstituída, não há que se falar em troca de situação ou de regime jurídico aptos a sofrer a incidência de qualquer regra protetiva contra a frustração de expectativas jurídicas legítimas.*

[RE 633.441 AgR, voto do rel. min. Joaquim Barbosa, j. 18-10-2011, 2ª T, DJE de 14-11-2011.]Vide RE 566.032, rel. min. Gilmar Mendes, j. 25-6-2009, P, DJE de 23-10-2009, Tema 51

•Contribuição social. Atualização pela UFIR. Lei 8.383/1991. Inexistência de afronta aos princípios da irretroatividade e da anterioridade. Não há inconstitucionalidade na utilização da UFIR, prevista na Lei 8.383/1991, para atualização

20. É conveniente que a lei preveja a manutenção da cobrança das alíquotas anteriores nesse período para evitar questionamentos quanto à sua aplicação⁶. O cumprimento das regras estabelecidas na Lei nº 9.717/1998 é aferida pela Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda e atestada por meio da emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP, criado pelo Decreto nº 3.788, de 11/04/2001, e exigido pela União para realização das operações estabelecidas no art. 7º da Lei nº 9.717/1998⁷.

21. A observância dos limites de contribuição dos segurados ativos, inativos e pensionistas e do ente federativo está estabelecida como um dos critérios para emissão do CRP, no inciso XIV do art. 5º da Portaria MPS nº 204/2008, a seguir:

Art. 5º A SPS, quando da emissão do CRP, examinará o cumprimento, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, dos critérios e das exigências abaixo relativas aos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS:

XIV - observância dos seguintes limites de contribuição previdenciária ao RPPS:

- a) contribuição dos servidores ativos, inativos e dos pensionistas em alíquota não inferior à prevista para os servidores titulares de cargos efetivos da União;
- b) contribuição sobre os proventos dos inativos e sobre as pensões, incidente sobre a parcela que ultrapassar o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS, ou que ultrapassar o dobro desse limite, quando o beneficiário for portador de doença incapacitante, nas mesmas alíquotas aplicadas às remunerações dos servidores ativos do respectivo ente federativo; e
- c) contribuição do ente não inferior ao valor da contribuição do servidor ativo nem superior ao dobro desta, além da cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo RPPS decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários.

22. Como consequência do art. 37 da MP nº 805/2017, todos os entes federativos que possuem RPPS e cujas alíquotas mínimas de contribuição estejam em desacordo com os novos limites estabelecidos pela União, estão em situação de irregularidade em relação ao critério exigido para emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP. Por isso, o representante do Poder

*monetária da contribuição social sobre o lucro, por não representar **majoração de tributo ou modificação da base de cálculo e do fato gerador**. A alteração operada foi somente quanto ao índice de conversão, pois persistia a indexação dos tributos conforme prevista em norma legal.*

[RE 201.618, rel. min. Ilmar Galvão, j. 20-5-1997, 1ª T, DJ de 1º-8-1997.]

Plenário da Corte reiteradamente tem declarado a inconstitucionalidade de leis, por ofensa ao princípio da irretroatividade, em virtude da inexistência da CSLL dentro do prazo de noventa dias da publicação da norma (art. 195, § 6º, CF) que a institui ou majora sua alíquota. Indevida a majoração imposta pelo art. 11 da Lei 8.114/1990, no exercício de 1991, sobre o lucro apurado no ano-base 1990.

[RE 218.947 AgR-segundo, rel. min. Dias Toffoli, j. 4-2-2014, 1ª T, DJE de 26-2-2014.]

⁶ A respeito, cita-se o seguinte dispositivo da Portaria MPS nº 402/2008:

Art. 3º Os RPPS terão caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do ente federativo, dos servidores ativos, inativos e pensionistas, observando-se que:

§ 3º A lei do ente federativo que majorar a alíquota de contribuição dos segurados deverá estender a vigência da alíquota anteriormente estabelecida, até que a nova alíquota possa ser exigida. *(Incluído pela Portaria MPS nº 21, de 14/01/2014)*

§ 4º Quando houver alteração das alíquotas de contribuição do ente federativo, será mantida a exigência das anteriores durante o prazo fixado para início de vigência das que foram estabelecidas pela nova legislação. *(Incluído pela Portaria MPS nº 21, de 14/01/2014)*

⁷ Art. 7º O descumprimento do disposto nesta Lei pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e pelos respectivos fundos, implicará, a partir de 1º de julho de 1999:

I - suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União;

II - impedimento para celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União;

III - suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais.

IV - suspensão do pagamento dos valores devidos pelo Regime Geral de Previdência Social em razão da Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999. *(Incluído pela Medida Provisória nº 2.043-20, de 28/07/2000)*

Executivo deverá iniciar, junto ao Poder Legislativo local, o processo de modificação da respectiva legislação, com vistas ao cumprimento dos ditames da Lei Geral⁸.

23. No entanto, a inovação introduzida pela Medida Provisória nº 805/2017 torna necessário que, para fins de emissão do CRP, seja definido um prazo razoável para que cada ente comprove a alteração legislativa, obedecendo aos parâmetros nela definidos. Nesse sentido, encontra-se em tramitação proposta de Portaria deste Ministério autorizando que Estados, Distrito Federal e Municípios comprovem a adequação das alíquotas de contribuição devidas aos seus RPPS até 30 de junho de 2018.

24. Em suma, deverão ser adotadas as seguintes adequações na legislação dos entes federativos detentores de RPPS:

- a) Quanto às alíquotas dos segurados ativos, o percentual deverá ser igual ou superior a:
 - a.1) 11% sobre a parcela da remuneração de contribuição que for igual ou inferior ao limite máximo estabelecidos para os benefícios do RGPS, que atualmente corresponde a R\$ 5.531,31;
 - a.2) 14% sobre a parcela da remuneração de contribuição que for superior ao limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS;
- b) Quanto às alíquotas dos segurados aposentados e pensionistas, considerando que não incidirá contribuição sobre a parcela dos benefícios inferior ao limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS, deverá ser fixada alíquota de, no mínimo, 14% da parcela do benefício que superar esse limite;
- c) A contribuição do ente federativo não poderá ser inferior à contribuição do servidor ativo.

25. Finalmente, é importante ressaltar mais um aspecto da questão. Ainda que atualmente todos os servidores e beneficiários do ente federativo recebam importância inferior ao teto de benefícios do RGPS, será necessária a alteração da legislação para constar a incidência também do percentual de 14%, caso sejam pagas remunerações superiores. A legislação previdenciária, ao regular situações em tese, deve prever a possibilidade de ocorrência futura de majoração de valores de remuneração e de benefícios.

Coordenação de Estudos e Diretrizes de Normatização
Coordenação-Geral de Normatização e Acompanhamento Legal - CGNAL
Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social - SRPPS
Secretaria de Previdência - SPREV
Ministério da Fazenda - MF

e-mail: atendimento.rpps@previdencia.gov.br -Telefone: (61) 2021-5555

⁸A respeito da possibilidade de que os entes federativos majorem as suas alíquotas por meio da edição de medida provisória, a exemplo da União, cabe registrar que o STF se manifestou na ADI 2391 e ADI 425 em sentido positivo quanto a adoção de medida provisória por Estado, desde que haja previsão na Constituição Estadual. Cita-se trecho de ementa a seguir: *Adoção de medida provisória por Estado-membro. Possibilidade. Art. 62 e 84, XXVI, da CF. EC 32, de 11-9-2001, que alterou substancialmente a redação do art. 62. (...) Inexistência de vedação expressa quanto às medidas provisórias. Necessidade de previsão no texto da carta estadual e da estrita observância dos princípios e limitações impostas pelo modelo federal.*

[ADI 2.391, rel. min. Ellen Gracie, j. 16-8-2006, P, DJ de 16-3-2007.]

= ADI 425, rel. min. Maurício Corrêa, j. 4-9-2002, P, DJ de 19-12-2003