

Medida Provisória altera natureza jurídica da FUNPRESP e prorroga o prazo para opção pela previdência complementar no serviço público federal

Francis Campos Bordas, advogado.

Foi publicada no dia 25 de maio a Medida Provisória 1.119 que altera diversos artigos da Lei 12618/2012 que regula a previdência complementar na esfera federal.

Imediatamente, os servidores passaram a receber a mensagem alertando dessa “oportunidade” aos servidores ingressos antes de fevereiro de 2013 no serviço público:

A Medida Provisória nº 1.119, de 25 de maio de 2022, abre um novo prazo para a migração do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS para o Regime de Previdência Complementar – RPC.

Esta é uma oportunidade para servidores que entraram na Administração Pública Federal antes de 4 de fevereiro de 2013.

A decisão de migrar é voluntária para cada servidor. Mas, atenção! A mudança, uma vez efetuada, tem caráter irrevogável e irretratável. Portanto, avalie bem.

Você pode simular a sua migração por meio do Sistema de Gestão de Pessoas (Sigepe) do Governo Federal. Acesse o Portal do Servidor (www.gov.br/servidor) e clique em ‘Servidores e Pensionistas’. Após o login no sistema, selecione no menu a opção ‘Previdência’. Se decidir migrar, o procedimento deve ser realizado pelo próprio servidor, nesse mesmo link do Sigepe.

O prazo para migração fica aberto até o dia 30 de novembro de 2022.

A MP 1119, para além de prorrogar o prazo para mudança regime previdenciário, trouxe outras alterações na FUNPRESP que não são explicitadas na mensagem encaminhada aos servidores.

1 Direto ao ponto: o conteúdo da MP

O objetivo de nossa análise é esclarecer e orientar os servidores sobre a reabertura do prazo de opção, suas consequências e sobre as alterações da natureza jurídica da FUNPRESP, antes de tomar qualquer decisão.

Os pontos centrais da MP 1119 são:

- **Retira a fiscalização pública sobre as operações do fundos de aposentadoria.** A MP altera a redação da lei que instituiu a previdência complementar na esfera federal e retira a natureza pública das entidades criadas com natureza pública (a FUNPRESP Executivo, FUNPRESP-Leg e FUNPRESP-Jud) para gerir o expressivo valor arrecadado pelas contribuições dos servidores e da contrapartida da União. Em síntese, procura-se afastar a fiscalização pública sobre as FUNPRESPs¹.
- **Afasta a incidência do teto constitucional (que corresponde ao subsídio de ministro do STF) para remuneração dos dirigentes das FUNPRESPs.** Ao mudar a natureza de pública para privada, a MP propõe também que os dirigentes das FUNPRESP sejam remunerados sem qualquer limite de vencimentos, assim como ocorre com os gestores de fundos privados de pensão. Evidentemente, a retirada do limite de gastos com remuneração de pessoal gerará um aumento descontrolado das despesas da FUNPRESP, as quais são custeadas pela arrecadação ordinária.
- **Reabre até 30/11/2022 o prazo para opção** para servidores ingressos antes de fevereiro de 2013.
- **Diminuição do Benefício Especial** por conta da alteração da regra de cálculo.
- **Esclarece o critério de correção monetária** do Benefício Especial e reafirma a não incidência de contribuição para seguridade social e imposto de renda sobre ele.

Passemos agora à análise um pouco mais aprofundada da alteração e, a seguir, alguns alertas que nos parecem importantes.

2 Por que uma Medida Provisória?

Medidas provisórias são previstas na Constituição em situação de urgência e relevância que não possam aguardar a tramitação habitual no Congresso Nacional². A exposição de motivos que acompanha a MP, assinada pelo Ministro da Economia, Paulo Guedes, assim fundamenta a opção pela medida excepcional:

*20. Ante o exposto, a urgência e relevância da proposta ora encaminhada justifica-se diante da necessidade **imediate** de um modelo de previdência **sustentável a longo prazo**, com o qual as novas adesões poderão contribuir. Destaca-se que o déficit atuarial do RPPS compromete, dado o regime de repartição simples, a manutenção dos benefícios correntes. Grifos nossos*

¹ As FUNPRESPs ficam sujeitas apenas às normas de direito público que tratam das licitações e contratos administrativos aplicável às empresas públicas e sociedades de economia mista.

² CF 88: Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

Com o máximo respeito, há uma contradição na fundamentação para fins de justificar a urgência: por que razão a solução há de ser “imediate” para resolver um modelo previdenciário de “longo prazo”?

Cumpra lembrar que o modelo de previdência complementar foi aprovado pelo Congresso em 1998, por ocasião da Emenda Constitucional 20 apresentada pelo Governo FHC³. Foram necessários 14 anos até que o Congresso regulamentasse a Constituição e implementasse a fundação pública encarregada de gerir a previdência complementar, o que ocorreu em 2012 pela Lei 12618.

A FUNPRESP – Executivo, por exemplo, foi instituída há quase uma década (fevereiro de 2013). Como se vê, é um assunto que demandou maturação por vários anos e não há, na exposição de motivos apresentada, qualquer argumento minimamente sólido para sustentar a alegada urgência ou risco de qualquer prejuízo. Na falta de argumento plausível, atribuímos o real motivo à proximidade da eleição e as recentes pesquisas apontando para dificuldade de reeleição do atual Governo como também a possibilidade de frustração das intenções do mercado financeiro em abocanhar o volumoso quinhão formado por contribuições de servidores e dinheiro público (correspondente à contrapartida recolhida pela União).

3 Do contexto da alteração frente às recentes alterações legislativas

A transformação das FUNPRESP em entidades privadas já havia sido anunciada na última reforma da Previdência de 2019 (Governo Bolsonaro) com a alteração do §15 do artigo 40 da Constituição:

Redação anterior	Redação nova (EC 103)
<p>§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, <u>por intermédio de entidades fechadas</u> de previdência complementar, <u>de natureza pública</u>, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003 – grifou-se)</p>	<p>§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 oferecerá plano de benefícios somente na modalidade contribuição definida, observará o disposto no art. 202 e será efetivado por intermédio de entidade fechada de previdência complementar ou de entidade aberta de previdência complementar. N.R: Suprimida a exigência de natureza pública e a exclusividade a entidades fechadas.</p>

³ Redação dada ao artigo 40 da CF pela EC 20/98:

§ 14 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituíam regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

§ 15 - Observado o disposto no art. 202, lei complementar disporá sobre as normas gerais para a instituição de regime de previdência complementar pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para atender aos seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo.

Lançamos uma questão para futura análise pormenorizada: A retirada a expressão “de natureza pública” da redação do § 15 supra é suficiente para a transformação sumária das FUNPRESPs em entidades de direito privado via medida provisória? Lembramos que as FUNPRESP têm a função de gerenciar dinheiro público (correspondente à participação da União na formação do fundo) e viabilizar um direito social dos servidores à seguridade social, ainda que em caráter complementar. Num primeiro olhar, isso já seria suficiente para se refletir sobre a constitucionalidade da MP 1119.

Concluindo esse tópico, cabe destacar a preocupação manifestada pelo Ministro da Economia em sua exposição de motivos em preservar a livre concorrência entre a FUNPRESP e os demais atores do mercado financeiro:

Exposição de motivos

18. Sendo assim, em favor da livre concorrência e da necessidade de readequação da lei de criação da Funpresp, propõe-se a supressão da expressão "natureza pública" no texto da Lei nº 12.618, de 2012, tornando-o alinhado ao texto da Emenda Constitucional nº 103, de 2019. Na mesma linha, exclui as Funpresps da administração pública indireta.

A grande diferença entre as entidades destinadas a gerir a previdência complementar de servidores federais e bancos e fundos de pensão privados reside justamente no fato de que esses últimos têm finalidade lucrativa e não gerenciam o valor aportado pela União (que correspondem à parte dos impostos recolhidos pelo contribuinte). Esses deveriam ser motivos suficientes para não prosperar o argumento da liberdade e igualdade de concorrência e tampouco para isentar as FUNPRESP da fiscalização pública.

4 Alertas

Os apontamentos acima sobre a mudança da natureza jurídica da FUNPRESP se destinam aos atuais participantes da FUNPRESP, aos novos servidores que ingressarem no serviço público, mas também interessam aos servidores ingressos antes de 2013 que fizeram a opção pelo novo regime.

Sendo irretroatável, a decisão por mudar de regime deve ser feita com muito cuidado e com total conhecimento de suas consequências e das alternativas existentes. Para isso, é preciso ter bem claro que a opção implica em **uma mudança de regime previdenciário**, ou seja, **a pessoa abrirá mão de uma regra previdenciária vigente quando de seu ingresso** no serviço público para se enquadrar na nova sistemática.

O que é exatamente o RPC (Regime de Previdência Complementar)? O RPC se caracteriza por ser um modelo híbrido de previdência em que parte da aposentadoria será custeada pelo Regime Próprio de Previdência da União (RPPS) e a outra parte pelas Fundações de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (Funpresp). A parte bancada pelo

RPPS é limitada ao valor do teto do INSS e seguirá sendo paga pelo órgão de lotação do servidor. Quem pretender um provento de aposentadoria superior a esse teto, poderá fazê-lo sozinho através de fundo de previdência privado, ou optar pela adesão à FUNPRESP. A grande diferença entre o fundo privado e a FUNPRESP é de que nessa última existe uma contribuição patronal no mesmo valor recolhido pelo servidor. Lembrando que se trata de uma faculdade do servidor; ele não é obrigado a aderir.

4.1 Compreenda as regras de aposentadoria antes de fazer qualquer opção.

As alterações da seguridade social pública brasileira ocorridas desde 1988 separam os servidores em “gerações” (PROIFES, 2013, p. 9⁴), as quais se diferenciam em razão da data de ingresso, dos requisitos para aposentadoria e dos critério de cálculo dos proventos.

Para simplificar, classificamos essas gerações a partir das Emendas que se sucederam a partir de 1988, destacando suas principais características:

Constituição 1988	Emenda 20/1998	Emenda 41/2003	2013 – implantação previdência complementar	EC 103/2019
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Proventos com paridade aos ativos ▪ Integralidade (proventos equivalentes à última remuneração) ▪ Aposentadoria por tempo de serviço 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Criação de idade mínima ▪ Aposentadoria por contribuição (não basta o trabalho, é preciso a recolher) ▪ Fim da aposentadoria proporcional ao tempo. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fim da paridade entre ativos e inativos; ▪ Fim da integralidade, passando os proventos a serem calculados através de média das 80% maiores remunerações sobre as quais houve desconto. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mantido o cálculo dos proventos a partir da média, porém, limitados ao valor do teto do INSS⁵; ▪ Possibilidade de complementação sobre o que ultrapassa o teto 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Agrava os requisitos para aposentadoria, como aumento da idade mínima, pedágio etc. ▪ Fim do descarte das 20% menores remunerações para o cálculo da média ▪ Fim da aposentadoria por invalidez

Fonte - [E-book](#): Regras de transição para aposentadorias de servidores públicos federais – Bordas advogados

Lembramos que todas as alterações vieram acompanhadas de *regras de transição* aplicáveis aos que já ocupavam cargo público, mas que ainda não haviam atendido os requisitos de aposentadoria vigentes antes de cada emenda.

Por exemplo: Um servidor que se enquadra nas regras que gerariam um provento integral – por ter ingressado antes de 2003 no serviço público – também poderá fazer a opção, porém, renunciará ao direito à integralidade e paridade. Sua aposentadoria pública será calculada pela média de todas as remunerações (sem descarte das 20% menores) e estará limitada ao teto do INSS. Em troca, poderá receber um benefício especial que leva em conta o

⁴ PROIFES, Federação de Sindicatos de Professores de Instituições Federais de Ensino Superior. A aposentadoria dos professores das IFES: ontem, hoje e amanhã. Brasília, 2013 - <https://www.proifes.org.br/wp-content/uploads/2021/07/cartilha-a-aposentadoria-dos-professores-das-ifes-ontem-hoje-e-amanha-1.pdf>

⁵ O teto, em 2022, é de R\$ 7.087,22.

período em que seus recolhimentos previdenciários foram sobre o total dos vencimentos (sem limitação ao teto).

4.2 Servidores estaduais e municipais que ingressaram no serviço público depois de fevereiro de 2013

Um especial alerta aos servidores que ingressaram no serviço federal depois de 2013, mas que antes disso eram servidores estatutários de estados, municípios ou Distrito Federal: redobrem o cuidado antes de fazer a opção. A União sustenta que servidores que migraram do serviço estadual ou municipal para o federal após a implantação da Previdência Complementar em 2013 não podem invocar as regras previdenciárias existentes quando de seu ingresso no cargo anterior. Exemplo prático: um servidor que ingressou no município em 2002 (antes da EC 41 que extinguiu a paridade) e fez novo concurso para a esfera federal em 2014. De acordo com o entendimento da Advocacia Geral da União, esse servidor está automaticamente sujeito ao regime previdenciário cujos proventos estão limitados ao teto do INSS. O Judiciário compreende diferentemente e reconhece que esse servidor pode invocar a condição de ingresso no serviço público em 2002 para poder escolher a regra previdenciária que lhe parecer mais conveniente.

5 Perguntas e respostas sobre a migração

Com a implantação da FUNPRESP, os servidores federais empossados em cargos públicos a partir de 4 de fevereiro de 2013 passaram a integrar o regime de previdência complementar (RPC). Estes servidores vêm recolhendo suas contribuições para a seguridade social apenas sobre a parcela de seus vencimentos que não supera o valor do teto do Regime Geral de Previdência Social (INSS). Caso seus vencimentos sejam superiores, poderá o servidor aderir à FUNPRESP- Executivo, ou seja, à Previdência Complementar, recolhendo para a FUNPRESP um percentual sobre o valor da remuneração que supere o teto.

Os servidores que estavam no serviço público antes de 04.02.2013 não possuem esta limitação dos proventos de aposentadoria ao teto do Regime Geral de Previdência Social, e podem, de acordo com as modalidades de aposentadoria aplicáveis a cada caso, estar vinculados à última remuneração na atividade ou à média das 80% maiores contribuições previdenciárias a contar de julho de 1994.

A legislação que instituiu o novo regime de previdência complementar (RPC) trouxe a possibilidade de que servidores ingressos antes de 04.02.2013 migrem para o novo sistema de previdência complementar (RPC) que possui o limitador do referido TETO. Dessa forma, ao limitar no teto seus futuros proventos, seu desconto mensal de contribuição previdenciária obrigatória passa a incidir somente até o valor atribuído ao teto do RGPS, que hoje é de R\$ 7.087,22.

A migração é **uma opção dada ao servidor, e não uma obrigação**. Sua adesão é irretratável, ou seja, uma vez feita a opção pela nova regra previdenciária, não é possível desistir e retomar à regra anterior. Portanto, é preciso muita cautela e reflexão na hora de decidir pela migração ou não.

Principais dúvidas a respeito da migração:

- **O que é a migração ao RPC?** Migração equivale à renúncia do servidor às regras de aposentadoria previstas quando de seu ingresso no serviço público para adesão ao novo Regime de Previdência Complementar (**RPC**), cujos proventos de aposentadoria estão limitados ao teto do Regime Geral de Previdência Social, acrescidos do benefício futuro bancado pela FUNPRESP.
- **Até quando é possível fazer a migração ao RPC?** O prazo inicialmente estabelecido foi de 24 meses a contar da instituição da FUNPRESP. Dada a baixa adesão, esse prazo foi reaberto em 2016, 2018 e 2019 e agora, novamente, até o final de 2022.
- **Depois de feita a opção pela migração ao RPC, é possível retornar à situação anterior?** Não. A migração é irretratável. Não há como desistir da opção ao RPC.
- **Com a migração ao RPC, como fica o desconto previdenciário mensal obrigatório?** Como o RPC possui o limitador dos proventos ao teto do RGPS, o desconto mensal obrigatório passa a incidir somente até o valor do teto do RGPS, e não mais sobre o valor da remuneração, caso esta supere este teto. Por exemplo. Um servidor que receba um salário de R\$ 10.000,00 irá descontar mensalmente sobre R\$ 7.087,22 (teto do RGPS atualmente).
- **O que acontece com o valor da diferença de contribuição previdenciária paga pelo servidor ao RPPS até a data de migração?** A Lei 12.618/2012, que instituiu o Regime de Previdência Complementar, disciplinou um benefício especial ao servidor que tenha ingressado no serviço público antes da entrada em vigor de tal regra previdenciária (art. 3º, §1º). Deste modo, o servidor que fizer a opção pelo RPC receberá, além do benefício limitado ao teto do benefício do RGPS, um benefício especial. Até a MP 1.119, esse benefício era calculado com base nas contribuições recolhidas ao RPPS, equivalente à diferença entre a média aritmética simples das 80% maiores contribuições anteriores à data de alteração da regra previdenciária e o teto do RGPS, multiplicada por um fator de conversão previsto na Lei. Lembre-se que a MP reduziu o valor da média por conta do fim do descarte das 20% menores remunerações.
- **Quando este benefício especial passará a ser pago ao servidor que fizer a migração?** O benefício será pago somente quando da aposentadoria do servidor

ou da concessão de pensão. Tal valor constará da folha de pagamento emitida pelo órgão ao qual o servidor está vinculado.

- **Minha remuneração é de R\$ 10.000,00. Posso optar pelo RPC e não aderir à FUNPRESP?** Sim. A opção pela mudança de regime não implica em adesão automática ao FUNPRESP. Assim, os descontos previdenciários na folha incidirão apenas até o limite de R\$ 7.087,00 (teto do INSS) o que, na prática, pode significar um aumento do valor líquido da remuneração mensal. Porém, cuidado: ao aderir ao RPC, os futuros proventos de aposentadoria também sofrerão essa limitação ficarão limitados ao teto. Portanto, economiza-se com desconto como ativo, mas perde no futuro, aposentadoria.

Como já alertado anteriormente, é preciso que os servidores interessados na migração obtenham informações acerca das modalidades de aposentadoria que fariam jus pelas regras atuais em que se encontram, bem como a data que implementarão requisitos para se aposentar antes de decidirem pela migração. Tal medida visa possibilitar a comparação dos benefícios de cada regra previdenciária e os riscos inerentes à tal alteração.

6 Conclusão

A MP 1119 foi muito além da reabertura do prazo para opção pela troca de regime previdenciário. Ela retira a natureza de fundação pública das FUNPRESPs e as torna imunes à fiscalização pública. Além disso, ela permite que gestores das FUNPRESPs tenham sua remuneração desvinculada do teto constitucional.

Renovamos a orientação de que a decisão pela adesão ao RPC e eventualmente à FUNPRESP seja precedida de uma análise detalhada da situação de cada servidor, tendo em conta a idade, números de anos ainda por contribuir, expectativa de vida e, especialmente, a remuneração de cada um.

Em 2 de maio de 2022.