

Nota técnica

Ementa: Aposentadoria dos servidores públicos titulares de cargo efetivo da União. Instituição do Regime de Previdência Complementar (RPC). Lei 12.618/2012. Entidades fechadas de previdência complementar com a finalidade de administrar e executar planos de benefícios de caráter previdenciário. Funpresp-Jud. Opção. Ausência de obrigatoriedade. Benefício especial.

1. Síntese da consulta

O SINDICATO DOS TRABALHADORES DO PODER JUDICIÁRIO FEDERAL NO ESTADO DE MINAS GERAIS (SITRAEMG) solicita esclarecimento sobre o benefício especial estabelecido pela Lei 12.618/2012 e seus critérios de fixação.

Para evitar confusão de nomenclaturas, no Regime de Previdência Complementar instituído pela lei em referência, há três definições introdutórias dos integrantes da relação a ser estabelecida, nos termos do seu artigo 2º:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

I - patrocinador: a União, suas autarquias e fundações, em decorrência da aplicação desta Lei;

II - participante: o servidor público titular de cargo efetivo da União, inclusive o membro do Poder Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União, que aderir aos planos de benefícios administrados pelas entidades a que se refere o art. 4o desta Lei;

III - assistido: o participante ou o seu beneficiário em gozo de benefício de prestação continuada.

A opção pelo benefício especial foi ofertada àqueles que ingressaram **antes** da aprovação do regulamento do plano de benefício da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud), ocorrida em 14 de outubro de 2013, com prazo¹ de adesão de 24 (vinte e quatro)

¹ Lei 12.618/2012: “Art. 3º Aplica-se o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social às aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de previdência da União de que trata o art. 40 da Constituição Federal, observado o disposto na Lei no 10.887, de 18 de junho de 2004, aos servidores e membros referidos no caput do art. 1º desta Lei que tiverem ingressado no serviço público: [...]II - até a data anterior ao início da vigência do regime de previdência complementar de que trata o art. 1o desta Lei, e nele tenham permanecido sem perda do vínculo efetivo, e que exerçam a opção prevista no § 16 do art. 40 da Constituição Federal. [...] § 7º O prazo para a opção de que trata o inciso II do caput deste artigo será de 24 (vinte e quatro) meses, contados a partir do início da vigência do regime de previdência complementar instituído no caput do art. 1º desta Lei.”

meses, a expirar em 13 de outubro de 2015.

Em outras palavras: as circunstâncias a serem observadas no caso dizem respeito a um grupo de servidores integralmente regidos pelo Regime Próprio de Previdência do Servidor (RPPS), sem submissão ao teto de benefício do Regime Geral de Previdência Social (RGPS, operado pelo INSS).

A adesão desses trabalhadores ao Regime de Previdência Complementar representa voluntária concordância com a limitação de seus futuros benefícios ao valor máximo pago pelo INSS, hoje de R\$ 4.663,75, por isso é preciso diferenciar a ciência em um **termo de oferta** (que apenas declara que recebeu do órgão a oferta de opção, sem adesão) de uma **ficha de inscrição/termo de adesão** à Funpresp-Jud (que representa a migração ao novo regime complementar, com seus naturais limitadores prejudiciais). No arquivo anexado a esta nota técnica, constam exemplos do formulário com os dois termos.

O destaque é importante porque em vários órgãos do Poder Judiciário da União, em formulários de lamentável estrutura, a ficha de inscrição/adesão e o termo de oferta compõe a mesma folha. Se o esclarecimento não é feito, o servidor pode assinar a adesão, pensando ser a mera ciência da oferta ou assinar a ciência da oferta, pensando ser a adesão (em regra, a adesão só interessa a quem entrou no serviço público a partir de 14/10/2013).

Como o prazo de adesão vence no dia 13/10/2015, o tema retornou, com força e confusão redobrados, e muitos servidores consultaram o sindicato com dúvidas sobre a conveniência e necessidade de optarem pela previdência complementar, tornando-se participantes e, futuramente, assistidos.

A partir desse contexto, os demais tópicos condensam as anotações técnicas e as conclusões, sendo que algumas foram propositadamente antecipadas nos parágrafos antecedentes.

2. Anotações técnicas

O artigo 40², §§ 14 a 16, da Constituição da República de 1988, na

² Constituição da República (na redação da EC 20/98): “Art. 40. [...] § 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. § 16 - Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14 e 15 poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar.”

redação iniciada com a Emenda Constitucional nº 20, de 1998, estabeleceu a possibilidade de os entes federativos instituírem regime de previdência complementar para os servidores públicos.

O §16 da referida regra limitou a abrangência do regime supletivo aos servidores que ingressarem após a sua instituição (facultada a opção aos mais antigos).

Dando sequência à reforma, a Emenda Constitucional nº 41, de 2003, alterou parcialmente o §15³ do artigo 40 da Lei Maior para efetuar remissão ao seu artigo 202 e afirmar a natureza pública das entidades fechadas a serem criadas.

O Poder Executivo, em setembro de 2007, apresentou o Projeto de Lei nº 1.992, convertido na Lei Ordinária 12.618, de 2012, que instituiu o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo e autorizou (artigo 4º)⁴ a criação de entidades fechadas de direito privado (Funpresp-Exe, Funpresp-Leg e Funpresp-Jud), condicionando o teto de benefício do RGPS aos que ingressassem depois da aprovação do regulamento do plano de benefícios das fundações.

A proteção aos que ingressaram antes da instituição do Regime de Previdência Complementar foi prevista pelo § 16 do art. 40 da Constituição Federal, momento prorrogado pela Lei 12.618/2012 para a data de publicação do ato de aprovação do regulamento.

Adaptando-se ao caso em análise: para definir aqueles servidores que somente por opção expressa poderiam ser submetidos ao teto de benefício do RGPS (de R\$ 4.663,75 em 2015), interessa a data de publicação do ato de aprovação do regulamento do plano de benefício da Funpresp–Jud, fato que ocorreu com a Portaria MPS/PREVIC/DITEC nº 559, de 11 de outubro de 2013, publicada em **14/10/2013**.

³ Constituição da República (redação da EC 41/2003): “Art. 40 (...) § 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, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida.”

⁴ Lei 12.618/2012: “Art. 4º É a União autorizada a criar, observado o disposto no art. 26 e no art. 31, as seguintes entidades fechadas de previdência complementar, com a finalidade de administrar e executar planos de benefícios de caráter previdenciário nos termos das Leis Complementares nos 108 e 109, de 29 de maio de 2001: I - a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), para os servidores públicos titulares de cargo efetivo do Poder Executivo, por meio de ato do Presidente da República; II - a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (Funpresp-Leg), para os servidores públicos titulares de cargo efetivo do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas da União e para os membros deste Tribunal, por meio de ato conjunto dos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; e III - a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud), para os servidores públicos titulares de cargo efetivo e para os membros do Poder Judiciário, por meio de ato do Presidente do Supremo Tribunal Federal. § 1º A Funpresp-Exe, a Funpresp-Leg e a Funpresp-Jud serão estruturadas na forma de fundação, de natureza pública, com personalidade jurídica de direito privado, gozarão de autonomia administrativa, financeira e gerencial e terão sede e foro no Distrito Federal.”

Logo, os servidores que ingressaram até o dia **13/10/2013** estão sob a ressalva constitucional.

A partir disso, para incentivar a opção de que trata o § 16 do art. 40 da Constituição a quem não tem interesse nela, ofertou-se um **benefício especial** aos que entraram até a data anterior do início da vigência do regime de previdência complementar, a fim de compensar a limitação de futuros proventos do RPPS ao teto do RGPS, considerando que houve período contributivo pleno.

A previsão se encontra no artigo 3º da Lei nº 12.618/2012, em especial no seu inciso II, §§ 1º e 2º, assim:

Art. 3º Aplica-se o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social às aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de previdência da União de que trata o art. 40 da Constituição Federal, observado o disposto na Lei no 10.887, de 18 de junho de 2004, aos servidores e membros referidos no **caput** do art. 1º desta Lei que tiverem ingressado no serviço público: (...)

II - até a data anterior ao início da vigência do regime de previdência complementar de que trata o art. 1º desta Lei, e nele tenham permanecido sem perda do vínculo efetivo, e que exerçam a opção prevista no § 16 do art. 40 da Constituição Federal.

§ 1º É assegurado aos servidores e membros referidos no inciso II do caput deste artigo o direito a um benefício especial calculado com base nas contribuições recolhidas ao regime de previdência da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios de que trata o art. 40 da Constituição Federal, observada a sistemática estabelecida nos §§ 2º a 3º deste artigo e o direito à compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição Federal, nos termos da lei.

§ 2º O benefício especial será equivalente à diferença entre a média aritmética simples das maiores remunerações anteriores à data de mudança do regime, utilizadas como base para as contribuições do servidor ao regime de previdência da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, atualizadas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou outro índice que venha a substituí-lo, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência, e o limite máximo a que se refere o caput deste artigo, na forma regulamentada pelo Poder Executivo, multiplicada pelo fator de conversão.

A leitura aqui deve fixar o seguinte: o “benefício especial” é uma forma de proporcionalizar uma contrapartida às contribuições previdenciárias anteriormente vertidas ao Regime Próprio, sem o teto contributivo equivalente ao Regime Geral. Não é uma vantagem, mas um adicional de proventos baseado na média remuneratória diferencial-contributiva, calculada até a opção pela previdência

complementar. Isso porque houve contribuição superior ao teto durante um período no RPPS, contribuição que terá a base de cálculo limitada ao benefício do RGPS, a partir da opção pelo novo regime.

A título de exemplo⁵, tem-se um servidor que por 10 (dez) anos esteve contribuindo com 11% (onze por cento) sobre uma remuneração de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), o que representava mensalmente R\$ 1.100,00 (mil e cem reais). Esse servidor resolve optar pela previdência complementar, mesmo com a expectativa de se aposentar com mais de R\$ 4.663,75 por mês (teto de benefício atual do RGPS). A partir da adesão ao RPC ele se torna participante e passa a contribuir ao RPPS com apenas 11% sobre R\$ 4.663,75. O RPPS só garante a ele até R\$ 4.663,75 por mês na aposentadoria, pois se quiser mais ele concordou em contribuir com 6,5%, 7%, 7,5%, 8% ou 8,5% sobre o valor excedente para a Funpresp-Jud. Como a remuneração contributiva dele é de R\$ 10.000,00, subtraindo-se R\$ 4.663,75 sobram R\$ 5.336,25 para a incidência de 6,5% a 8,5% ao mês.

No regime complementar, o sistema é de contribuição definida, ou seja: sabe-se o que se paga, mas não se sabe quanto vai representar no futuro, pois os proventos dependem do comportamento do mercado de investimentos, da taxa de administração, do tempo de contribuição e do montante arrecadado, em uma equação complexa e imprevisível. O servidor que optar por isso, tendo entrado antes da Funpresp-Jud, terá um benefício complementar incerto, como seus colegas que entraram após o funcionamento da fundação. A única diferença será o benefício especial adicionado e custeado pelo RPPS, correspondente a um cálculo pela média remuneratória diferencial daqueles 10 (dez) anos anteriores, sobre a qual incidiu contribuição de 11% sobre os R\$ 10.000,00 e não apenas R\$ 4.663,75.

Em termos simplificados, serão três “aposentadorias”: uma limitada do RPPS limitada ao RGPS (hoje seria de até R\$ 4.663,75), uma do RPPS referente à

⁵ A fórmula para o fator de conversão (a ser multiplicado pela média remuneratória/contributiva) do benefício especial está prevista no § 3º do artigo 3º da Lei 12.618, de 2012, assim:

“Art. 3º [...] § 3º O fator de conversão de que trata o § 2º deste artigo, cujo resultado é limitado ao máximo de 1 (um), será calculado mediante a aplicação da seguinte fórmula:

$FC = Tc/Tt$

Onde:

FC = fator de conversão;

Tc = quantidade de contribuições mensais efetuadas para o regime de previdência da União de que trata o art. 40 da Constituição Federal, efetivamente pagas pelo servidor titular de cargo efetivo da União ou por membro do Poder Judiciário, do Tribunal de Contas e do Ministério Público da União até a data da opção;

Tt = 455, quando servidor titular de cargo efetivo da União ou membro do Poder Judiciário, do Tribunal de Contas e do Ministério Público da União, se homem, nos termos da alínea “a” do inciso III do art. 40 da Constituição Federal;

Tt = 390, quando servidor titular de cargo efetivo da União ou membro do Poder Judiciário, do Tribunal de Contas e do Ministério Público da União, se mulher, ou professor de educação infantil e do ensino fundamental, nos termos do § 5º do art. 40 da Constituição Federal, se homem;

Tt = 325, quando servidor titular de cargo efetivo da União de professor de educação infantil e do ensino fundamental, nos termos do § 5º do art. 40 da Constituição Federal, se mulher.”

média do período contributivo maior não aproveitado e uma do RPC. Independente de quanto isso resulte, o servidor trocará algo certo e previsível (RPPS sem limite no RGPS) por algo incerto e imprevisível.

Na hipótese de contribuição por longo período, de quarenta a cinquenta anos, o valor total a que fará jus o servidor optante (= benefício sujeito ao teto do RGPS + benefício especial + benefício complementar) pode, em alguns casos, superar o que receberia apenas pelo RPPS sem teto no RGPS, mas essa equação não admite simulação em todas as variações possíveis. E sempre dependerá - para o RPC - do comportamento dos investimentos da fundação previdenciária.

Há outros aspectos a serem observados, como o fato de que o benefício especial, assim como o do RPPS limitado ao teto do RGPS, é atualizado pelo mesmo índice de reajuste adotados pelo RGPS/INSS, nos termos do § 6º do artigo 3º da Lei 12.618/2012⁶. E, mais importante, a opção é **irretratável** e **irrevogável**, portanto o servidor não poderá alegar arrependimento depois da adesão⁷.

A contrapartida do patrocinador, de alíquota idêntica a do participante (limitada a 8,5%) não modifica a perspectiva, porque a insegurança permanece com o servidor. Nesse sentido, André Studart Leitão, Eduardo Rocha Dias e José Leandro Monteiro de Macêdo, afirmam que nos planos de contribuição definida, “os riscos são transferidos para o participante, que fica sujeito às variações do mercado”⁸. Marcos Antônio Rios da Nóbrega ensina que, nesses planos, “os riscos correm por conta dos beneficiários e não do Estado patrocinador”⁹.

Se a contrapartida fosse o elemento atraente para o plano, então a melhor é a do RPPS sem teto no RGPS, que se dá na proporção de 2 (União) x 1 (servidor). Nesse caso, para cada R\$ 1.000,00 descontados do segurado, a União entra com R\$ 2.000,00, proporção prevista no artigo 8º da Lei 10.887/2004¹⁰, cujo parágrafo único responsabiliza o ente federativo (e não o segurado) pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do regime.

⁶ Lei 12.618/2012: “Art. 3º [...] § 6º O benefício especial calculado será atualizado pelo mesmo índice aplicável ao benefício de aposentadoria ou pensão mantido pelo regime geral de previdência social.”

⁷ Lei 12.618/2012: “Art. 3º [...] § 8º O exercício da opção a que se refere o inciso II do caput é irrevogável e irretratável, não sendo devida pela União e suas autarquias e fundações públicas qualquer contrapartida referente ao valor dos descontos já efetuados sobre a base de contribuição acima do limite previsto no caput deste artigo.”

⁸ LEITÃO, André Studart; DIAS, Eduardo Rocha; MACÊDO, José Leandro Monteiro de. Nova previdência complementar do servidor público. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012.

⁹ NÓBREGA, Marcos. Previdência dos servidores públicos: atualizada pela Emenda Constitucional n. 47 (PEC paralela de previdência). Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

¹⁰ Lei 10.887/2004: “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. Parágrafo único. A União é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do regime decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários.”

Por fim, no Regime de Previdência Complementar, a aposentadoria é resultado de uma consideração de expectativa de vida do participante. Ou seja, se este viver além do previsto, a aposentadoria será substituída por um benefício por sobrevivência do assistido. Conforme se destaca no regulamento da Funpresp-JUD:

Art. 2º Para os fins deste Regulamento, considera-se: [...] III - ASSISTIDO: o participante ou o seu beneficiário em gozo de benefício de prestação continuada;

Art. 25. O benefício por sobrevivência do assistido será concedido àquele que **sobreviver** após o prazo de pagamento do benefício de aposentadoria ou de pensão ou ao beneficiário de participante aposentado que faleceu em gozo do benefício por sobrevivência. § 1º O benefício previsto no caput: I - corresponderá a uma renda mensal vitalícia, custeada por parcela do FCBE, com valor inicial equivalente a 70% (setenta por cento) da última prestação mensal do benefício: a) de aposentadoria, no caso de concessão a participante assistido; b) de pensão por morte do participante ativo ou assistido, no caso de concessão a beneficiário assistido; e c) por sobrevivência, no caso de concessão a beneficiário de participante assistido, cujo falecimento tenha ocorrido durante o usufruto do benefício por sobrevivência.

Como visto, o valor do benefício por sobrevivência do assistido, no plano da Funpresp-Jud, é inferior ao da última prestação mensal recebida pelo servidor. Isso quer dizer uma diminuição de 30% no valor do benefício complementar.

3. Conclusão

Diante dos elementos trazidos a esta nota técnica e dos riscos envolvidos na adesão ao Regime de Previdência Complementar, mesmo com a oferta de benefício especial, não é recomendável que o servidor efetue a opção, pois estaria submetido futuramente – pelo RPPS - ao teto de proventos do RGPS.

O servidor deve estar atento aos termos ofertados em formulário para sua assinatura, evitando assinar a ficha/termo de adesão, limitando-se a dar ciência de que recebeu a oferta e a ela não irá aderir (o esgotamento do prazo em 14/10/2015 sem opção representa não adesão).

É o que se tem a anotar.

Rudi Cassel
OAB/DF 22.256

Jean P. Ruzzarin
OAB/DF 21.006

Marcos Joel dos Santos
OAB/DF 21.203

Aracéli A. Rodrigues
OAB/DF 26.720