



APEPREM

Associação Paulista de Entidades de Previdência Municipal

www.apeprem.com.br

REGIMES PRÓPRIOS: Aspectos Relevantes

Fabiano Silva dos Santos
coordenador



editora atlas

DB2 Consultoria em Marketing e editora LTDA.

R. Flórida, 1703, Brooklin

CEP 04565-001

São Paulo-SP

Tel.: 5505-6065

Capa: Camila Toledo

Arte e Produção: ERJ Composição Editorial

APRESENTAÇÃO

A APEPREM completou no último mês de abril dez anos de sua fundação, ultrapassando no mês de maio de 2006 a marca de cem associados.

Maior associação estadual do Brasil, tem procurado, nos últimos anos, implementar uma política de formação de gestores e a criação de uma cultura previdenciária.

Como instituição, a previdência dos regimes próprios ainda engatinha, já que nasceu há menos de duas décadas e somente nos últimos anos começou a ganhar importância junto aos agentes políticos.

Ainda há muito o que fazer neste imenso país, e os regimes próprios de previdência atingem hoje menos de cinquenta por cento dos municípios da Federação.

Quando se procura a informação acadêmica sobre tema tão especial, poucas obras são encontradas, já que o assunto ainda não atingiu como deveria as universidades e, por conseqüência, os núcleos de estudos sobre o tema.

Dentro desta dificuldade e pretendendo se tornar um farol a iluminar os caminhos dos regimes próprios municipais – mais carentes em informação e formação técnica – é que na sede da reunião de planejamento estratégico, realizada no final de 2005, foi definida como meta a realização de uma publicação que pudesse dar impulso a outras publicações sobre os mais variados temas que preocupam os gestores, quer sejam membros da direção dos institutos, quer sejam os seus conselheiros.

Por isso convidamos autores renomados e solicitamos que remetessem material dos mais diferentes temas que interessam aos nossos associados, quiçá aos regimes próprios de toda a nação.

Há um sentimento compartilhado pelos membros da atual gestão da APEPREM, diretoria e conselhos, no sentido de buscar expandir a experiência, e por que não dizer, as ansiedades além das fronteiras, o que tem possibilitado uma interação com as demais associações co-irmãs, que, assim como a APEPREM, estão em busca da qualificação de seus associados.

A proposta da APEPREM não se esgota nesta edição, e nem poderia ser assim, já que sabe-se que o lançamento desta obra gerará a discussão sobre o tema, e com certeza surgirão tantos outros artigos que exigirão outras publicações.

Mais do que um sonho, esta obra é fruto da execução de um planejamento, que busca criar um processo contínuo de aperfeiçoamento dos regimes próprios.

Por fim, resta tornar público o agradecimento aos autores, que de forma imediata aderiram ao projeto, bem como uma menção especial aos Drs. Lucia Helena Vieira e Fabiano Silva Santos, cuja dedicação tornou possível a materialização deste primeiro número.

Esta obra estimula a Apeprem a atingir outros objetivos, que certamente serão compartilhados com você leitor, e o destinatário final dessa obra.

Boa leitura!

João Carlos Figueiredo
Presidente da APEPREM
Gestão 2005-2007

PREFÁCIO

É com satisfação que apresento ao leitor o livro REGIMES PRÓPRIOS: ASPECTOS RELEVANTES. Trata-se de uma louvável iniciativa da APEPREM (Associação Paulista de Entidades de Previdência Municipal) em consolidar informações sobre Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS.

Nos últimos anos, o Ministério da Previdência Social dedicou especial atenção aos RPPS. Os avanços na área foram significativos e ocorreram em uma velocidade surpreendente. Vale lembrar que até pouco tempo o assunto era desconhecido do grande público e mesmo de especialistas e gestores governamentais. Informações básicas como quantidade de servidores ativos, inativos e pensionistas, volume de gastos, de contribuições e resultados financeiros estavam dispersas entre os órgãos e entre os poderes dos entes federados. A política previdenciária era uma mera extensão da política de pessoal e o gasto com inativos, um problema de folha de pagamentos. Quando se tratava de Reforma da Previdência era comum a confusão entre as questões relativas aos servidores públicos e aos trabalhadores da iniciativa privada.

Atualmente existe uma estrutura – o Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público – no âmbito da Secretaria de Políticas de Previdência Social, voltada para orientar, acompanhar e supervisionar os RPPS dos servidores públicos e dos militares da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva teve como uma de suas prioridades o aperfeiçoamento dos RPPS. Em relação à Reforma da Previdência aprovada (EC n. 41/03, complementada pela EC n. 47/05), a avaliação pode ser considerada positiva, na medida em que a celeridade de aprovação e regulamentação da Reforma claramente superou as experiências históricas anteriores. Ademais, foi criado um ambiente de cooperação entre União, Estados e Municípios na busca dos melhores paradigmas de gestão dos Regimes Próprios de Previdência do funcionalismo como nunca antes havia sido constatado. Destaca-se também por vários motivos: (1) foi a primeira reforma constitucional concluída pelo

Governo do Presidente Lula; (2) mesmo lidando com um assunto controverso – a proteção previdenciária – a reforma foi concluída em tempo muito inferior ao que a maioria dos analistas políticos previa; (3) é uma reforma previdenciária bastante profunda, na qual, para se fazer modificações em alguns temas, houve a necessidade de conseguir romper barreiras e construir alianças políticas inovadoras, como a configurada pelo Presidente e pelos 27 Governadores de Estados.

A Reforma da Previdência representa um grande avanço social, econômico e principalmente conceitual, pois se pautou pela convergência de regras previdenciárias para todos os trabalhadores do país. Por meio de uma equiparação de direitos e deveres previdenciários busca-se mais justiça social. Ademais, os impactos da reforma já podem ser verificados. A necessidade de financiamento dos regimes dos servidores públicos federais e dos estados praticamente estagnou entre 2003 e 2004. Em 2003, ficou em R\$ 46,0 bilhões, enquanto que em 2004 atingiu R\$ 46,7 bilhões. Em percentual do PIB, esse resultado caiu de 3% em 2003 para 2,6% em 2004.

Na comparação com outros países da América Latina, os RPPS brasileiros conseguiram avançar muito na uniformização de regras para a concessão de benefícios, na arrecadação e na supervisão destes. É preciso garantir a sustentabilidade dos RPPS e permitir a portabilidade de direitos dos segurados desses regimes. Deve-se buscar sempre o fortalecimento de mecanismos de uniformização, pois vivemos em um mundo com mobilidade dos trabalhadores; quanto mais convergentes e homogêneas as regras, melhor para os segurados dos RPPS.

Para o Ministério da Previdência, existem vários desafios imediatos em relação aos RPPS. Estamos dando continuidade à regulamentação da Reforma, com especial atenção a pontos como a criação de uma Unidade Gestora Única, a definição da Previdência Complementar para o servidor público, o encaminhamento dos projetos que tratam da concessão de aposentadoria especial aos servidores em atividade de risco e em atividades que prejudiquem a saúde e integridade física e um esforço de ampliação da participação de RPPS nos acordos internacionais de previdência.

Também estamos em fase conclusiva do Programa de Apoio às Reformas dos Sistemas Estaduais de Previdência (PARSEP I) e faremos o lançamento do PARSEP II e a execução do PREVMunicípios, programas

de fundamental importância para o bom funcionamento dos RPPS. Destaco o fortalecimento do diálogo da Secretaria de Políticas de Previdência Social com Estados e Municípios e apoio aos Entes para a realização dos seminários para discussão dos ajustes necessários nas suas respectivas legislações locais. Ressalto que, em nossa gestão, priorizamos o desenvolvimento da Previdência via diálogo social, com a participação da sociedade na definição das políticas públicas, via conselhos participativos.

Parabenizo a APEPREM pelos seus 10 anos de existência e por este livro, sem dúvida uma valiosa contribuição àqueles interessados na compreensão das questões previdenciárias dos Regimes Próprios.

Brasília, maio de 2006

Nelson Machado

Ministro de Estado da Previdência Social

SUMÁRIO

Artigo 1– A Organização e o Funcionamento dos Regimes Próprios de Previdência Social	1
-----------------------------------------------------------------------------------------------	---

Fabiano Silva dos Santos

Lucia Helena Vieira

Artigo 2 – Reformas Constitucionais nos Regimes Próprios de Previdência Social: Breve Análise à Luz dos Princípios	24
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Daniel Pulino

Artigo 3 – Alterações do Benefício Previdenciário nos Regimes Próprios de Previdência – Aposentadoria e Pensão	57
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Magadar Rosália Costa Briguet

Maria Cristina Lopes Victorino

Artigo 4 – Gestão Previdenciária – Construindo a Cultura de Gestão: Governabilidade, Programa de Governo e Capacidade de Governar	86
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Edevaldo Fernandes da Silva

Artigo 5 – Equilíbrio Atuarial nos RPPS's	112
-------------------------------------------------	-----

Havila Donnely de Sousa Ferreira

Artigo 6 – Os Aspectos Legais e a Aplicabilidade da Compensação Previdenciária	120
-----------------------------------------------------------------------------------------	-----

Euclides Augusto de Queiroz Esteves

Artigo 7 – Conselhos e Gestão Compartilhada em Regimes Próprios: Prerrogativas e Obrigações	133
------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Antonio Gilberto Silvério

Artigo 8 – Identidade dos Regimes Próprios	147
<i>Wladimir Novaes Martinez</i>	
Artigo 9 – Perspectivas e Desafios do Setor da Saúde Suplementar e em Especial dos Planos de Entidades Autárquicas	158
<i>Sergio Candio</i>	
Artigo 10 – Dívida Pública	169
<i>Rodrigo Alves de Melo</i> <i>Cristiano Cury</i>	
Artigo 11 – Proposta de Novo Modelo Previdenciário	196
<i>Renato Follador</i>	
Legislação	215

Artigo 1

A ORGANIZAÇÃO E O FUNCIONAMENTO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Fabiano Silva dos Santos¹

Lucia Helena Vieira²

A previdência sempre teve um tratamento imprudente por parte dos governantes do Brasil. Desde o tempo do Império a previdência do servidor público foi utilizada com o objetivo de consolidar os projetos de governo e daqueles que exerciam o poder, poucas foram as vezes em que o governo atuou de maneira prudente e planejada, alicerces para a construção sustentada de um regime previdenciário.

Percebe-se isso mais claramente quando analisamos a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social, que são aqueles destinados a assegurar a cobertura exclusiva aos servidores. O servidor público sempre foi visto como um patrimônio estatal, isso fez com que o Estado sempre fosse o responsável pela cobertura de seus benefícios previdenciários, independente de contribuição.

Ao verificarmos a legislação pátria e analisarmos a evolução da previdência social no Brasil temos uma série de leis destinadas exclusivamente a garantir aos servidores o direito à assistência e previdência sociais.

¹ Advogado, formado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP e mestrando em Direito das Relações Sociais, sub-área de Direito Previdenciário, pela mesma instituição. Ocupou diversos cargos no Instituto de Previdência Municipal de São Paulo – IPREM chegando a chefe de gabinete. É professor em cursos de extensão e pós-graduação em Direito Previdenciário. Atualmente é consultor de previdência e atua em Fundo de Pensão.

² Procuradora do Instituto de Previdência do Servidor Municipal de Diadema, especialista em Direito Tributário e Constitucional, 1.ª Secretária da APEPREM e Conselheira da ANEPREM.

Em 1795 foi criado o plano de assistência para os órfãos e as viúvas de oficiais da Marinha; o mesmo plano para o Exército, em 1827, e, em 1835, um programa semelhante para os funcionários do Ministério da Economia.

Com o advento da República, entre 1889 e 1892, receberam tratamento diferenciado os servidores do Ministério da Fazenda, os ferroviários, os funcionários da oficina da Imprensa Nacional e os funcionários civis do Ministério da Guerra e da Marinha.

Nesse sentido, percebe-se que o Estado brasileiro, ao instituir diferentes mecanismos de proteção, foi criando grandes desigualdades entre as carreiras responsáveis pela base de formação do Estado.

O que se percebeu ao longo da evolução das políticas previdenciárias no país foi a associação da proteção social ao conjunto de normas jurídicas relacionadas ao vínculo laboral. Nesse aspecto, até os presentes dias encontram-se confusões entre a relação de trabalho e a relação previdenciária, fatos completamente distintos, embora uma possa pressupor a outra.

Nota-se que a política previdenciária sempre foi usada como acessória de uma política salarial, o que acabou transformando a previdência em um benefício distinto oferecido aos servidores públicos durante as negociações por melhores condições de trabalho como forma de amenizar as tensões geradas pelos conflitos entre o Estado empregador e os servidores.

Por essa razão é que muitas pessoas sentiam-se atraídas pelo setor público, que garantia o direito de aposentadoria com proventos integrais, enquanto aos trabalhadores da iniciativa privada em geral era garantido aposentar-se até um limite pré-estabelecido.

Com relação à política de concessão de direitos previdenciários aos servidores temos que destacar em especial a criação, em 23 de fevereiro de 1938, por meio do Decreto-Lei n. 288, do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado – IPASE. Esse decreto inseriu a contribuição para o custeio de diversos benefícios, destacando: a pensão vitalícia para o cônjuge sobrevivente, a pensão para os filhos até a idade de 22 anos, o pecúlio, o seguro de renda e o seguro de morte. As contribuições variavam entre 4% a 7%, dependendo da faixa salarial em que o funcionário se encontrava.

Portanto, as aposentadorias dos servidores públicos federais eram custeadas com recursos exclusivamente oriundos do orçamento da União, enquanto as pensões, geridas pelo IPASE, eram concedidas mediante contribuição dos servidores.

A adoção de um modelo orçamentário específico para o custeio dos benefícios previdenciários dos servidores públicos somente se deu em novembro de 1993 com a promulgação da Emenda Constitucional n. 03/93.

A partir dessa data, com a instituição da cobrança da contribuição social para custeio de aposentadorias e pensões, pela Lei n. 8.688, de 21 de julho de 1993, ficou instituído o regime de financiamento de repartição simples, onde as contribuições dos ativos são utilizadas para o custeio dos proventos dos inativos.

Histórico da legislação sobre o regime previdenciário dos servidores públicos até a Emenda Constitucional n. 20/98

Em termos constitucionais, as informações sobre os regimes previdenciários dos servidores públicos estiveram sempre limitadas à fixação de limite de idade e tempo de serviço.

Na Constituição Federal de 1937 (art. 156) estavam previstos os benefícios de aposentadoria compulsória (68 anos de idade) e por invalidez (com vencimentos³ integrais se o “funcionário” tivesse 30 anos de serviço efetivo, desde que não estivesse inválido em consequência de acidente ocorrido no serviço, hipótese em que os vencimentos seriam integrais, independentemente do tempo de exercício).

Em tal Carta Constitucional já aparecia, também, a idéia de servidor⁴ como gênero, sendo “ativo” e “inativo” suas espécies, nos seguintes termos:

“Art. 156 (...)

g) as vantagens da inatividade não poderão, em caso algum, exceder às da atividade;”

³ Utilizava-se o termo “vencimentos da aposentadoria”, em vez de proventos, o que reforça a idéia de servidor (funcionário) como gênero, sendo ativo e inativo as suas espécies.

⁴ Na época ainda se utilizava o termo “funcionário”.

Na Constituição Federal de 1946 em seu art. 191, passou a constar expressamente, também, a aposentadoria por tempo de serviço (35 anos), sendo que os vencimentos de aposentadoria seriam integrais se o funcionário contasse com 30 anos de serviço, ou proporcionais, caso contasse tempo inferior. A aposentadoria compulsória passou a ocorrer aos 70 anos de idade.

Em 28.10.1952 foi editada a Lei n. 1.711, que dispunha sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União. Tal norma trouxe detalhes sobre os direitos dos funcionários públicos quanto à assistência médica, previdência, financiamento imobiliário, entre outros direitos assegurados pela União. Foram mantidas as aposentadorias compulsória, por tempo de serviço (35 anos) e por invalidez. A paridade entre a remuneração de ativos e os proventos de inativos (art. 182, “a”) foi fixada em, no mínimo, dois terços do aumento concedido ao funcionário em atividade.

Entre as décadas de 1940 a 1960, ao lado dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP’s), destinados às categorias profissionais privadas, foram criados⁵ os Institutos Municipais e Estaduais de Previdência⁶. Data desta época, inclusive, o Montepio Municipal de São Paulo, que deu origem ao IPREM, em 1º.12.1980, com edição da Lei Municipal n. 9.157.

Tais Institutos também arcavam apenas com assistência à saúde dos servidores e/ou com o pagamento de pensões aos seus dependentes, mediante a contribuição dos referidos servidores.

Era comum, também, que os servidores continuassem contribuindo para o pagamento de pensões, mesmo após a inatividade. Já as aposentadorias eram (e, em alguns casos ainda continuam sendo) pagas pelos Tesouros Estaduais e Municipais, sem exigência de contrapartida contributiva dos servidores.

A Constituição de 1967 (arts. 100 e 101), praticamente reproduziu a Carta anterior com alguns ajustes inspirados na Lei n. 1.711/52. Pela

⁵ Como mencionado anteriormente, já existia (desde 1938) o IPASE, destinado aos servidores públicos federais.

⁶ É fato, no entanto, que diversas prefeituras tinham seus servidores vinculados ao INPS – Instituto Nacional de Previdência Social (criado pelo Decreto-Lei n. 72, de 21.11.1966), que reuniu os seis Institutos de Aposentadorias e Pensões, até então existentes.

primeira vez constou a aposentadoria por tempo de serviço para as mulheres (30 anos).

A Constituição de 1988 em seu art. 40 trouxe poucas inovações em relação às Cartas anteriores, prevendo as aposentadorias por invalidez, compulsória (aos 70 anos de idade); voluntária (35 anos de serviço, se homem; 30 anos de serviço, se mulher; 5 anos a menos no caso de professor e professora ou quando requerida com proventos proporcionais); e por idade (65 anos, se homem; 60 anos, se mulher).

Em tal texto constitucional constam também: a previsão da pensão por morte, correspondente à totalidade do vencimento ou provento do servidor falecido; a contagem recíproca do tempo de serviço em outros entes da Federação; e a paridade entre proventos de aposentadoria e remuneração do servidor ativo.

Mesmo após a edição da Carta de 1988, o termo “servidor” continuava sendo visto como o “gênero” das espécies “ativo” e “inativo”, tendo em vista a igualdade de tratamento conferido nas duas situações, no que tange à paridade e à pensão por morte, por exemplo. A maioria dos servidores públicos permanecia contribuindo apenas para a pensão por morte destinada a seus dependentes e recebendo a aposentadoria como “prêmio” pelos serviços prestados (custeada integralmente pelo ente público).

Ressalte-se, inclusive, que não só os servidores ativos, mas também os inativos continuavam contribuindo para a pensão de seus dependentes. A Lei n. 8.112/90, novo Estatuto dos servidores públicos federais, detalhou o mandamento constitucional e instituiu o Regime Jurídico Único – RJU, bem como determinou a contribuição previdenciária dos servidores dos três poderes da União, das autarquias e das fundações públicas (art. 231).

A Constituição de 1988 trouxe, desde o início, contudo, a possibilidade de instituição de cobrança de contribuição previdenciária dos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos termos do art. 149, parágrafo único, transcrito a seguir:

“Art. 149...

Parágrafo Único. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência e assistência social.” (g.n.)

O caráter contributivo das aposentadorias dos servidores públicos federais foi inserido, no texto constitucional, apenas com a edição da Emenda Constitucional n. 03, de 17.03.1993, nos seguintes termos:

“Art. 40 (...)

...

§ 6º. As aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais serão custeadas com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores, na forma da lei.”

(g.n.)

Tal caráter contributivo foi estendido aos servidores de todos os entes federados, quando da edição da Emenda Constitucional n. 20, de 16.12.1998, a saber:

“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.”

(g.n.)

A Emenda Constitucional n. 20/98 trouxe, ainda, diversas alterações no Regime Previdenciário dos servidores públicos, que serviram como um novo marco na busca para o estabelecimento de um regime previdenciário equilibrado e planejado, conforme descreveremos mais adiante.

O Sistema de Proteção Social na Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal, em seu artigo 194 “*caput*”, inserido no Título que trata da Ordem Social, dispõe que:

“A seguridade social compreende um conjunto de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à Previdência e à Assistência Social”.

Daí conclui-se que, ao tratarmos da seguridade social, não incluímos somente a previdência social, mas também, saúde e assistência social. Esses três institutos devem caminhar de maneira harmônica, a fim de que proporcionem a todos, dentro do Estado de Bem Estar, um meio de alcance à tão almejada Justiça Social.

É por meio da seguridade social que o Estado brasileiro busca a justiça e o bem estar sociais devendo basear-se nos princípios específicos da seguridade social, descritos no parágrafo único do art. 195 da Constituição Federal, além de outros princípios constantes da Carta Magna.

Como já citamos anteriormente, o sistema de seguridade social divide-se em três subsistemas: previdência, assistência e saúde. O primeiro requer necessariamente a contribuição dos envolvidos, é justamente o que o difere do segundo, a assistência social, que não requer contribuição.

Ao analisarmos especificamente o subsistema de previdência, podemos dividi-lo, para melhor compreensão quanto à natureza de sua organização, em público e privado. Neste não há participação direta do Estado na sua gestão, possui natureza privada, e aí se encontra o que é denominado de regime de previdência complementar. Esse tipo de previdência, disciplinado no art. 202 da Constituição Federal, figura como uma “cobertura” facultativa, que visa suprir a necessidade de uma renda adicional ao benefício recebido por qualquer trabalhador, seja do serviço público ou do privado. Esse regime é organizado por entidades abertas ou fechadas de previdência complementar.

Já os regimes de caráter público são aqueles que, de alguma forma, o Estado participa, seja como gestor ou como responsável direto. No primeiro caso, temos o **regime geral de previdência complementar**, gerido pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), destinado a todos os trabalhadores da iniciativa privada em geral, e **os regimes próprios de previdência social** que são aqueles organizados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios para a cobertura previdenciária de seus servidores, conforme regras estabelecidas no art. 40 da Constituição Federal e alterações introduzidas pelas Emendas Constitucionais n.os. 20/98, 41/03 e 47/05.

A Previdência dos Servidores com o Advento da EC n. 20/98. Principais Alterações

Pelo texto original da Carta Magna eram considerados servidores públicos não só os efetivos, mas também os servidores ocupantes de cargos em comissão, cargos temporários e os de empregos públicos.

Com a publicação da Emenda Constitucional n. 20/98 surge um novo marco na previdência social do Brasil, em especial na previdência pública.

Dentre as inovações trazidas pelo legislador reformador de 1998, destacam-se a instituição de regras que visam unificar a organização e o funcionamento dos regimes próprios observando critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial do regime de previdência, conforme prenuncia o art. 40 da Constituição Federal.

Com isso, infere-se que o equilíbrio atuarial passou a ser um dos pilares do novo sistema que se pretendia implantar. Para que se viabilizasse a aplicação de tal dispositivo, os servidores públicos civis e seus pensionistas passariam a contribuir com o regime próprio de previdência de seus entes instituidores.

Para que a previdência possa garantir o benefício a ser concedido é essencial que o futuro beneficiário recolha contribuições a fim de custear o seu próprio benefício; do contrário, estaria o Estado, e, em consequência toda a sociedade, arcando indevidamente com essa dívida.

Desse modo, o benefício seria uma certa retribuição por todos os recolhimentos a que o contribuinte fez *jus* durante a sua fase laboral.

Com essas modificações, no regime próprio de previdência dos servidores públicos, buscou-se dar sustentabilidade a tais regimes, preservando seu equilíbrio financeiro e atuarial, e não somente preocupando-se com o pagamento a curto prazo, mas sim, com as condições para que este pagamento seja efetivado a longo prazo, ou seja, para que o sistema tenha capacidade financeira e atuarial de arcar com os benefícios que forem concedidos no futuro.

Contudo, tais mudanças ainda não foram suficientes para o equacionamento da questão previdenciária e a cada ano o déficit da previdência aumenta, em especial com relação à previdência pública.

A reforma de 1998 não foi suficiente para equacionar o problema previdenciário brasileiro, pois cuidou tão somente dos servidores ingressantes no serviço público, por meio de elevação da idade mínima para a aposentadoria e a possibilidade da introdução de um teto para as aposentadorias dos servidores públicos. Daí a necessidade de promover uma reforma constitucional para alteração das regras de concessão de benefícios para a previdência funcional.

Porém, mesmo com a crescente necessidade de financiamento e com os rumores de uma nova reforma previdenciária, podemos destacar grandes avanços na legislação que serviram para acabar com grandes problemas até então existentes nos regimes próprios. Dentre as principais alterações introduzidas pela Emenda Constitucional n. 20/98, bem como pela Lei n. 9717/98, que estabelece normas gerais a serem observadas pelos entes públicos, temos:

1. só pode existir um regime próprio de previdência e uma unidade gestora

“Fica vedada a existência de mais de um Regime Próprio de previdência social dos servidores públicos, e de mais de uma unidade gestora do respectivo Regime Próprio de previdência social de cada ente estatal, salvo disposição em contrário da Constituição Federal”

2. Segurados

Com a promulgação da EC 20/98 somente poderão ser filiados aos RPPSs servidores públicos titulares de cargos efetivos. Os comissionados e temporários deverão vincular-se obrigatoriamente ao regime geral de previdência social, conforme dispõe o parágrafo 13 do art. 40 da Constituição Federal.

“Ao servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão, declarado em lei de livre nomeação e exoneração bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, aplica-se o regime geral de previdência social”

3. Proibição de concessão de benefícios distintos do regime geral de previdência social

Com o objetivo claro de aproximar os regimes próprios do regime geral de previdência social, o constituinte proibiu os RPPSs de concederem benefícios distintos do regime geral, procurando, dessa

maneira, uniformizar os critérios de concessão e evitar que benefícios desnecessários sejam concedidos. Tal enunciado vem disposto no Art. 5. da Lei 9717/98, “*in verbis*”

“Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares, dos Estados e do Distrito Federal, não poderão conceder benefícios distintos dos previstos no Regime Geral de Previdência Social de que trata a Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991, salvo disposição em contrário na Constituição Federal”

Visando esclarecer o texto legal citado anteriormente foi publicada a Orientação Normativa n. 001, de 29 de maio de 2001 pela Secretaria de Previdência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social, que elucida o que são benefícios distintos:

“3.1 Considera-se distinto o benefício que, apesar de possuir a mesma nomenclatura, tenha requisitos e critérios para a concessão diversos dos previstos no RGPS, inclusive quanto á definição de dependente”

4. Servidores com direito de participação na gestão do Regime Próprio

Tendo em vista que os recursos depositados nos regimes próprios são de propriedade dos trabalhadores, nada mais justo que eles tenham conhecimentos dos mecanismos de gestão e em especial participem dela. A Lei n. 9717/97, em seu art. 1. inciso VI impõe o pleno acesso dos servidores às informações de seu regime.

“Pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do regime e participação de representantes dos servidores públicos e dos militares, ativos e inativos, nos colegiados e instâncias de decisão em que os seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação”

5. Separação de previdência e saúde

Com a nova legislação os recursos advindos das contribuições previdenciárias não poderão ser utilizados para fins que não o pagamento de benefícios previdenciários. Portanto, as contribuições arrecadadas para o custeio da previdência não podem ser utilizadas para pagar assistência médica para os servidores. Para o custeio da saúde há a necessidade de instituição de uma contribuição adicional, se assim desejar o ente federado.

6. Vedação de consórcios, convênios ou outras formas associativas

Com isso os regimes próprios de previdência terão maior autonomia administrativa e financeira.

7. A obrigatoriedade dos regimes próprios

A Lei faculta aos entes federados a instituição de regimes próprios. O ente deve verificar qual é a hipótese mais viável econômica, financeira e atuarialmente. No caso de extinção dos RPPS's os entes federados deverão vincular necessariamente seus servidores ao RGPS e complementar seus benefícios, visto que no RGPS não existe aposentadoria integral. (Art. 1. da Lei n. 9717/98, parágrafo único e Art. 6., IX).

8. Instituição de regime repressivo para quem infringir a lei previdenciária

Compete à União, por meio do Ministério da Previdência Social, fiscalizar, orientar, acompanhar e supervisionar as atividades dos RPPS em caso de descumprimento dos deveres legais impostos. Os administradores, membros dos conselhos administrativo e fiscal sujeitam-se a penas que vão desde a multa pecuniária até a inabilitação para o exercício do cargo. (Portaria MPAS n. 4992/99).

9. Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP

Com a introdução de diversos mecanismos de controle nos regimes próprios de previdência social, seria necessário criar um instrumento capaz de constatar se as exigências estavam ou não sendo cumpridas pelos entes federados. Assim, em 11 de abril de 2001 por meio do Decreto n. 3788 foi instituído o Certificado de Regularidade Previdenciária, instrumento que atesta o cumprimento das exigências estabelecidas na legislação federal pelos entes federados.

Com a instituição do CRP a União passou a exigir que os entes federados estivessem em situação de regularidade para que houvesse a possibilidade de firmar convênios, contratos ou outras transações com os entes. Desse modo, ao se exigir o Certificado, a União estaria de uma forma discreta “forçando-os” a regularizarem a situação previdenciária. Nesse sentido, exige-se o CRP nas seguintes relações:

- realização de transferências voluntárias de recursos pela União;
- celebração de acordos, contratos, convênios ou ajustes;
- concessão de empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da União;
- celebração de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais;
- repasse dos valores devidos em razão da compensação previdenciária.

Para os entes federados que não estiverem com sua situação regular diante do Ministério da Previdência Social, o certificado não é emitido, e em consequência disso, ficam impossibilitados de realizar as operações citadas anteriormente.

O Contexto da Previdência Funcional Brasileira e a Reforma Previdenciária – Emenda Constitucional n. 41/03

Convém ressaltar também que fatores exógenos influenciam diretamente no crescente déficit dos sistemas previdenciários, em especial quando vimos que segundo dados do IBGE a expectativa de vida média dos brasileiros passou de 62 anos em 1960 para 74,6 anos em 2002.

Sem dúvida nenhuma esses fatores criam um impacto negativo no sistema previdenciário, pois com a constante diminuição da natalidade e aumento da sobrevida, as pessoas passam a viver por mais tempo o que gera diretamente um impacto no sistema previdenciário.

Para efeitos didáticos, transcrevemos a seguir alguns exemplos de idade de aposentadoria em alguns países:

IDADE DA APOSENTADORIA		
PAÍS	HOMENS	MULHERES
Alemanha	65	60
Espanha	65	65
França	60	60
Holanda	65	65
Inglaterra	65	60
Itália	64	59
Polônia	65	60
Suécia	65	65
Suíça	65	62

Nesse sentido e considerando os crescentes déficits nos regimes próprios de previdência dos servidores públicos, a Reforma Previdenciária advinda com a Emenda Constitucional n. 41/03 trouxe uma série de alterações que tinham por objetivo equacionar o crescente desequilíbrio da previdência funcional.

A seguir destacamos as principais alterações ocorridas com a emenda constitucional citada anteriormente:

1. Estabelecimento de teto e sub-teto de remuneração

Com a nova redação dada ao Art. 37, IX da Constituição Federal foi estabelecido que o teto de remuneração dos servidores públicos em qualquer âmbito será o do Ministro do Supremo Tribunal Federal.

Para que não fosse alegada qualquer inconstitucionalidade foram estabelecidos, ainda, sub-tetos vinculados ao Poder, conforme se verifica na redação a seguir:

“XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativa-

mente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;”

2. Contribuição previdenciária de 11% para os servidores inativos e pensionistas

Grandes foram as discussões sobre a constitucionalidade da contribuição dos servidores inativos e pensionistas. Objeto de ação direta de inconstitucionalidade a EC n. 41/03 foi declarada parcialmente inconstitucional pelo STF no trecho que criava um diferencial sobre o salário base de contribuição.

O STF entendeu que a contribuição dos inativos é constitucional e o limite de isenção da contribuição é o teto estabelecido para os benefícios do RGPS.

3. Abono de permanência

Para evitar uma correria nas aposentadorias no serviço público, tendo em vista as mudanças na idade de aposentadoria, foi criado o abono de permanência para o servidor que na data da publicação da EC n. 41/03 já implementara as condições de aposentadoria.

Para esse servidor há um abono para que permaneça no serviço público equivalente à sua contribuição previdenciária.

Art. 3º É assegurada a concessão, a qualquer tempo, de aposentadoria aos servidores públicos, bem como pensão aos seus dependentes, que, até a data de publicação desta Emenda, tenham cumprido todos os requisitos para obtenção desses benefícios, com base nos critérios da legislação então vigente.

§ 1º O servidor de que trata este artigo que opte por permanecer em atividade tendo completado as exigências para aposentadoria voluntária e que conte com, no mínimo, vinte e cinco anos de contribuição, se mulher, ou trinta anos de contribuição, se homem, fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para

aposentadoria compulsória contidas no art. 40, § 1º, II, da Constituição Federal. (g.n)

§ 2º Os proventos da aposentadoria a ser concedida aos servidores públicos.”

4. Pensão por morte

A EC 41/2003 assim se pronuncia sobre a Pensão por Morte:

“Art. 40...

...

§ 7º. Lei disporá sobre a concessão do benefício de pensão por morte, que será igual:

I - ao valor da totalidade dos proventos do servidor falecido, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso aposentado à data do óbito; ou

II - ao valor da totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu o falecimento, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso em atividade na data do óbito.”

Assim, foi introduzido novo parâmetro constitucional para o pagamento da Pensão por Morte aos benefícios dos servidores da União, dos Estados, do DF e dos Municípios. Houve, no entanto, um resgate estabelecido inicialmente na redação original da CF/88, qual seja o de que a pensão referente ao servidor ativo é calculada com base em sua remuneração, sendo a referente ao inativo, com base nos proventos que vinham sendo percebidos.

Isso porque, para os servidores ativos, conforme mencionado anteriormente, a EC 20/98 havia fixado que a pensão seria calculada com base no “*valor dos proventos a que teria direito o servidor em atividade na data de seu falecimento*”.

A EC 41/2003 introduziu também a contribuição sobre as pensões por morte recebidas pelos beneficiários do servidor falecido.

O novo texto constitucional, que prevê o pagamento de pensões limitadas a teto e sub-tetos, alterou também a forma de reajuste dos benefícios, acabando com a paridade ativo/inativo⁷ para os novos pensio-

⁷ Vide art. 40, § 8º (nova redação), CF

nistas, pois para aqueles que já ocupavam tal condição não houve alteração.

Por fim, tal como a EC 20/98, a EC 41/2003 trouxe regra para resguardo de direitos adquiridos.

5. Mudanças nos critérios de elegibilidade da aposentadoria dos servidores públicos

As principais alterações referem-se ao aumento da idade mínima para aposentadoria que passou a ser de 55 (cinquenta e cinco) anos para as mulheres e de 60 (sessenta) anos para os homens. Os servidores públicos que já integravam a administração pública poderão continuar a se aposentar antes do limite de idade, no entanto, nesses casos, sofrerão uma redução a cada ano antecipado, conforme descrito a seguir no quadro comparativo.

Modalidades de Aposentadoria por Tempo de Contribuição dos Servidores Públicos	Regras Sobre o Cálculo do Benefício e as suas Formas de Reajuste e Atualização
<p>I - Regra Permanente (art. 40, § 1º, III, "a", da CF na redação da EC 20/1998)</p> <p><u>Idade</u>: 60 anos, se homem; 55 anos, se mulher;</p> <p><u>Tempo de contribuição</u>: 35 anos, se homem; 30 anos, se mulher;</p> <p><u>Tempo mínimo de efetivo exercício no serviço público</u>: 10 anos;</p> <p><u>Tempo no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria</u>: 5 anos.</p> <p>■ <u>A quem se destina</u>: facultativamente a qualquer servidor ativo (titular de cargo efetivo da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações); e obrigatoriamente aos servidores que tenham ingressado após a data de publicação da EC 41/2003 (31.12.2003).</p>	<p>a) <u>Proventos</u>: para o seu cálculo será considerada a média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, 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;</p> <p>b) <u>Forma de reajuste/atualização</u>: os benefícios serão reajustados para preservá-los, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei (provavelmente por um indexador). Tal reajuste ocorrerá na mesma data em que se der o reajuste dos benefícios do RGPS.</p>

II - Regra Transitória n. 1 (art. 2º da EC 41/2003)

Idade: 53 anos, se homem; 48 anos, se mulher;

Tempo de efetivo exercício no cargo em que se dará a aposentadoria: 5 anos;

Tempo de contribuição: 35 anos, se homem; 30 anos, se mulher; mais pedágio de 20% do tempo de contribuição faltante na data da publicação da EC 20/1998 (16.12.1998).

- A quem se destina: ao servidor de cargo efetivo que tenha ingressado Administração direta, autárquica e fundacional até a data da publicação da EC 20/1998 (16.12.1998).

a) Proventos:

- para o seu cálculo será considerada a média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, 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;
- tais proventos serão reduzidos para cada ano antecipado em relação aos limites de idade estabelecidos pelo art. 40, § 1º, III, "a", CF (60 anos, se homem, e 55 anos, se mulher), na seguinte proporção:
 - 3,5% para aquele que completar as exigências para aposentadoria até 31 de dezembro de 2005; e
 - 5% para aquele que completar as exigências para aposentadoria a partir de 1º de janeiro de 2006.

- b) Forma de reajuste/atualização: os benefícios serão reajustados para preservá-los, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei (provavelmente por um indexador). Tal reajuste ocorrerá na mesma data em que se der o reajuste dos benefícios do RGPS.

III - Regra Transitória n. 2 (art. 6º da EC 41/2003)

Idade: 60 anos, se homem; 55 anos, se mulher;

Tempo de contribuição: 35 anos, se homem; 30 anos, se mulher;

Tempo mínimo de efetivo exercício no serviço público: 20 anos;

Tempo na carreira: 10 anos;

Tempo de efetivo exercício no cargo em que se dará a aposentadoria: 5 anos.

- A quem se destina: ao servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação da EC 41/2003 (31.12.2003).

IV - Regra Transitória n. 3 (art. 3º da EC 47/2005)

Tempo de contribuição: 35 anos, se homem; 30 anos, se mulher;

Tempo mínimo de efetivo exercício no serviço público: 25 anos;

Tempo na carreira: 15 anos;

Tempo de efetivo exercício no cargo em que se dará a aposentadoria: 5 anos;

Idade: resultará da redução, relativamente aos limites do art. 40, § 1º, inciso III, alínea "a", da Constituição Federal (60 anos, se homem; 55 anos, se mulher), de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder os mencionados limites de 35 anos (homem) e 30 anos (mulher).

- A quem se destina: ao servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998.

a) Proventos: **integrals** ("totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei");

b) Forma de reajuste/atualização: **paridade plena** (ou seja, serão "revidos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria, na forma da lei").

a) Proventos: **integrals** (totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria);

b) Forma de reajuste/atualização: **paridade plena** (ou seja, serão "revidos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria, na forma da lei").

V – Regra transitória n. 4 (art. 8º da EC 20/19998)

Idade: 53 anos, se homem; 48 anos, se mulher;

Tempo de efetivo exercício no cargo em que se dará a aposentadoria: 5 anos;

Tempo de contribuição: 35 anos, se homem; 30 anos, se mulher; mais pedágio de 20% do tempo de contribuição faltante na data da publicação da EC 20/1998 (16.12.1998); ou

Tempo de contribuição: 30 anos, se homem; 25 anos, se mulher; mais pedágio de 40% do tempo de contribuição faltante na data da publicação da EC 20/1998 (16.12.1998), caso se aposente com proventos proporcionais ao tempo de contribuição.

- A quem se destina: ao servidor de cargo efetivo que tenha ingressado Administração direta, autárquica e fundacional até a data da publicação da EC 20/1998 (16.12.1998) **e tenha se tornado elegível às regras acima mencionadas até a data de publicação da EC 41/2003 (31.12.2003).**

a) Proventos: **integrals** (“calculados com base na remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria e, na forma da lei, corresponderão à totalidade da remuneração”) **ou proporcionais** (sendo equivalentes a 70% do valor máximo que o servidor poderia obter, acrescido de 5% por ano de contribuição que supere a soma do tempo de contribuição mais o pedágio, até o limite de 100%).

b) Forma de reajuste/atualização: **paridade plena** (ou seja, serão “revidos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e aos pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei”).

A Emenda Constitucional n. 47/04 – PEC Paralela

A Emenda Constitucional n. 47, de 06.07.2005, trouxe algumas novidades quanto ao texto da Emenda Constitucional 41/2003; transcrevemos a seguir as principais alterações:

- **Alteração no art. 37, §§ 11 e 12, da CF que fixou o teto e sub-tetos remuneratórios:**

Com essa alteração, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei não serão computadas, possibilitando que muitos servidores ultrapassem os mencionados limites remuneratórios; além de ficar facultado aos Estados e ao Distrito Federal fixar, em seu âmbito, mediante emenda às respectivas Constituições e Lei Orgânica, como limite único, o subsídio mensal dos Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, não se aplicando essa disposição aos subsídios dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores.

Assim, na prática, tal faculdade permitirá que, no âmbito estadual, todos os servidores estaduais e municipais de todos os poderes do ente federado, incluindo os Prefeitos e o Governador, e excluindo apenas os Deputados Estaduais e Distritais e os Vereadores, tenham como único teto o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, o que altera a sistemática de sub-tetos prevista na EC 41/2003.

Observe-se, no entanto, que o potencial benefício para os prefeitos e o Governador dependerá, ainda, da aprovação da Câmara Municipal, que fixa em lei o subsídio do Prefeito (art. 29, V, CF/88), e da Assembléia Legislativa, que fixa em lei o subsídio do Governador (art. 28, § 2º, CF/88).

- **art. 40, § 4º, da CF:** quanto à vedação de adoção de critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos servidores públicos, estão sendo também excepcionadas, mediante edição de leis complementares, as situações dos servidores “portadores de deficiência” ou “que exerçam atividades de risco”.

Anteriormente eram excepcionadas apenas as atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física;

- art. 40, § 21, da CF: definiu regra diferenciada para a contribuição previdenciária incidente sobre aposentadoria ou pensão de portador de doença incapacitante. Em tal situação, a contribuição incidirá sobre a parte do benefício que ultrapassar o dobro do limite máximo do RGPS ao invés de incidir sobre a parte superior ao referido limite, conforme prevê o § 18 do art. 40 da CF/88 (redação da EC 41/2003);
- arts. 2º e 5º da EC 47/2005: manda aplicar a “paridade plena” (e não a “paridade na forma da lei”) para as aposentadorias concedidas nos termos do art. 6º da EC 41/2003 (aposentadoria integral, como regra transitória, para quem cumprir as condições previstas nos incisos I a IV do mencionado art. 6º). Conseqüentemente, fica revogado o parágrafo único do art. 6º da EC 41/2003;
- art. 3º, caput, da EC 47/2005: traz mais uma regra transitória para a aposentadoria com proventos integrais, destinada especificamente ao servidor que tenha ingressado no serviço público até a data da publicação da EC 20/1998 (16.12.1998), desde que tenha:
 - 35 anos de contribuição, se homem, e 30 anos de contribuição, se mulher;
 - 25 anos de efetivo exercício no serviço público, 15 anos de carreira e 5 anos no cargo em que se der a aposentadoria;
 - idade mínima resultante da redução, relativamente aos limites do art. 40, § 1º, inciso III, alínea “a”, da Constituição Federal (60 anos – homem; 55 anos – mulher), de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder os mencionados limites de 35 anos(homem) e 30 anos (mulher).

Conclusão

O tão propalado déficit da previdência não se refere exclusivamente à previdência funcional. As recentes reformas constitucionais já serviram para equacionar os problemas do regime de previdência dos servidores públicos. Ainda há muito a se fazer é verdade, em especial a fiscalização sobre a aplicação dessas alterações constitucionais pelos entes federados.

Esse déficit ou necessidade de financiamento advém, em sua grande parte, do regime geral de previdência. Para evitar novas alterações na previdência social, filiamo-nos a corrente que defende um aumento da fiscalização na concessão de benefícios, a exemplo do censo previdenciário que vem sendo efetuado pelo MPS e que já produziu resultados muito significativos no combate a fraudes.

Um aumento da arrecadação também seria uma medida extremamente eficaz na busca da diminuição desse déficit, isso seria possível com um aumento da cobertura previdenciária, trazendo para o regime de previdência aqueles que hoje estão na informalidade sem contribuir para o nenhum regime de previdência.

Uma maior integração entre os ministérios da Previdência e do Trabalho pode possibilitar uma redução na concessão dos benefícios de risco, como auxílio doença e auxílio acidente, desde que se desenvolvam políticas públicas de prevenção a doenças e acidentes.

Essas medidas, conjugadas com outras de caráter administrativo podem ajudar a resolver o problema do déficit da previdência sem a necessidade de reformas paramétricas, que visem postergar ainda mais o direito à aposentadoria. Porém, essa discussão está apenas começando e esse assunto deverá voltar à pauta com a eleição presidencial de 2006.

Após a análise do avanço histórico dos regimes próprios de previdência pudemos perceber claramente os grandes equívocos que foram cometidos na gestão dos regimes próprios de previdência. Após o advento da Emenda Constitucional n. 20/98 podemos afirmar que houve um novo marco na organização e funcionamento dos regimes próprios, que passaram a se basear em regras e princípios que atendam ao equilíbrio financeiro e atuarial. Nem poderia ser diferente, o equilíbrio e sustentabilidade dos regimes de previdência são pressupostos da existência dos regimes previdenciários.

A instituição do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, em que pese discussões jurídicas sobre a sua legalidade, sem dúvida nenhuma é um grande avanço para os regimes próprios, pois obrigou os entes federados a se preocuparem com sua previdência funcional e acabarem com grandes equívocos existentes. Com isso os entes federados despertaram suas atenções para um grande problema: o aumento de seus gastos com a previdência funcional, que a cada vez mais comprometia seus orçamentos.

Além disso, o CRP difundiu o que costumamos chamar de “cultura previdenciária”, que demonstra a constante preocupação dos gestores com o equilíbrio de seus regimes previdenciários e a busca para sua equacionalização, do contrário, sofreriam sanções de ordem financeira por parte da União.

Enfim, para que possamos alcançar os objetivos da Ordem Social preconizados na Constituição Federal, o bem estar e a justiça social, é essencial o empenho de todos os atores envolvidos nesse processo, Governo e toda a sociedade, Só assim é que conseguiremos de maneira clara e transparente buscar o tão almejado equilíbrio sem ferir direitos e garantias individuais garantidos em nossa Carta Magna.

Artigo 2

REFORMAS CONSTITUCIONAIS NOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL: BREVE ANÁLISE À LUZ DOS PRINCÍPIOS

Daniel Pulino¹

Introdução

Como avaliar uma reforma constitucional? Há, seguramente, muitas maneiras de se responder a essa questão.

Poder-se-ia dizer – por mera hipótese – sob um ponto de vista econômico, que a promulgação da Emenda Constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003, contribuiu para o reequilíbrio, a médio prazo, das finanças públicas, ou, sob o mesmo critério mas em linha absolutamente oposta, que ela não trará impacto substancial na contenção das despesas do Estado com pessoal, ante a timidez das mudanças que dela resultaram ao final de sua tramitação. De forma semelhante, seria possível dizer, politicamente, que ela teria representado uma demonstração de força inicial do governo, diante de sua rápida conclusão, logo no primeiro ano de mandato do Presidente da República, eleito ao final do ano de 2002, sobretudo ao considerar-se que tal reforma foi amplamente apoiada pela quase totalidade dos governadores dos Estados da Federação, inclusive aqueles vinculados a partidos de oposição. Suponhamos que também se pudesse dizer, agora sob um enfoque histórico ou sociológico,

¹ Professor de Direito Previdenciário da PUC/SP, Procurador Federal de carreira, trabalhou junto ao Ministério da Previdência Social, onde foi Coordenador-Geral de Direito Previdenciário da Consultoria Jurídica (2003) e Diretor Jurídico da Secretaria de Previdência Complementar (2004 e 2005).

que a Reforma Previdenciária de 2003 teria representado mais um passo na progressiva redução da quantidade de atribuições do Estado em que vivemos – aqui e no mundo – desde o final dos anos 1980.

É possível, em suma – e eis o único ponto para o qual queremos chamar a atenção –, avaliar as Reformas Previdenciárias a partir de diferentes horizontes, de diferentes perspectivas, e uma das formas de se fazê-lo é a partir de um critério puramente jurídico-normativo, o que nos levaria a confrontá-la aos dados colhidos no próprio ordenamento jurídico brasileiro.

E é justamente sob esse reconhecidamente limitado – embora importante – que nos propomos a analisar os principais pontos das Emendas Constitucionais n. 20, de 15 de dezembro de 1998, e n. 41, de 19 de dezembro de 2003, naquilo que alteraram a previdência voltada à proteção dos servidores públicos detentores de cargos de provimento efetivo, vale dizer, os chamados regimes próprios de previdência social – RPPS².

Princípios Constitucionais

Como nos propusemos a proceder a análise estritamente jurídica das Reformas Previdenciárias e como o objeto dessa análise foi veiculado por emendas constitucionais (de ns. 20, 41 e 47), evidentemente, não haveria outra forma de fazê-lo senão a partir do dado jurídico supremo, isto é, levando-se em conta os princípios traçados pela própria Constituição.

² A expressão “regime próprio de previdência social” pode ser utilizada em pelo menos dois sentidos diferentes, um relativo à pessoa jurídica descentralizada – geralmente criada sob a forma autárquica – incumbida da administração do custeio e das prestações referentes à cobertura previdenciária dos servidores públicos ocupantes de cargos de provimento efetivo na União, Estados, Municípios e Distrito Federal (regime como pessoa, como “institutos de previdência”, como “unidade gestora”, na dicção do art. 40, parag. 20, da Constituição), e outro referente ao conjunto resultante das relações (de subordinação e coordenação) entre os princípios e as regras constitucionais e legais conformadores dos deveres e direitos previdenciários daquela espécie de trabalhadores brasileiros, em seus respectivos âmbitos (regime jurídico). É evidentemente neste segundo sentido que aqui empregamos a expressão, mesmo porque irrelevante saber, para os fins propostos a este trabalho, se já criada (como em boa parte dos Estados e Municípios) ou não (como verificado hoje quanto aos servidores federais, p. ex.) a entidade gestora descentralizada responsável pela administração dos sistemas previdenciários em questão.

Seria até mesmo desnecessário recordar a importância estruturante que os princípios têm para o sistema jurídico – na medida em que constituem as vigas mestras, os alicerces, o cimento que assenta os demais tijolos do edifício jurídico, as idéias fundantes, enfim, do ordenamento – e sua função informadora, já que, sendo vetores para o intérprete, permitem-lhe extrair os fundamentos, a razão de ser das demais normas que compõem o sistema.

E como temos de separar os princípios que constam da Constituição para a disciplina da matéria previdenciária, é fundamental que o façamos em três momentos distintos, seguindo um caminho que vai do geral para o particular.

Assim, dado que, na Constituição de 1988, a previdência social se insere no amplo sistema de seguridade social – dentro do qual convive, como se sabe, com as áreas de saúde e assistência social – e que esta, por sua vez, encontra-se no Título VIII, da Ordem Social, façamos breve ambientação, primeiro, nos pressupostos fundamentais desse título e depois nos princípios explicitamente veiculados pelo texto magno para a seguridade social, a fim de que possamos extrair na seqüência a significação dos princípios traçados na Constituição especificamente para a previdência social (ou, se preferirmos, do regime jurídico-previdenciário). Tudo isso, evidentemente, se fará com extrema simplificação, apenas para que possamos empreender a análise do objeto principal deste modesto trabalho³.

Delimitações do Trabalho

Além da observação que se acaba de fazer, convém que se deixe claro pelo menos mais três orientações adotadas neste estudo, sobretudo diante de seus necessários limites.

Primeiro, embora tenham ocorrido importantíssimas alterações nos regimes próprios em nível infraconstitucional (p. ex., as Leis ns. 9.717, de 27 de novembro de 1998, e 10.887, de 18 de junho de 2004 e, em

³ Ampla visão do assunto pode ser encontrada nas obras *A seguridade social na Constituição de 1988*, de Wagner Balera (São Paulo, RT, 1989) e *Sistema de seguridade social* (São Paulo, LTr, 2006, 4. ed.).

nível sub-legal, a Orientação Normativa/MPS/SPS n. 03, de 13 de agosto de 2004) limitaremos nossa análise apenas às modificações introduzidas em nível constitucional (portanto, basicamente, nas EC ns. 20, de 1998, e 41, de 2003) para as regras permanentes da Constituição (excluindo-se portanto as regras de transição daquelas Emendas e da EC n. 47, de 2005).

Também se deve ressaltar que não se procederá a exame analítico de cada um dos pontos de cada uma das Reformas Previdenciárias que tiveram repercussão na estruturação do RPPS. O que se fará é a identificação global das tendências desses pontos das Reformas para posterior confrontação com os princípios constitucionais.

Finalmente, embora desnecessário a rigor, cumpre alertar que as idéias enunciadas nesse trabalho não refletem uma visão institucional sobre o tema, não passando de breve análise segundo o ponto de vista do autor.

O Sistema de Seguridade Social

Com a Constituição de 1988 o Brasil lançou-se à era da seguridade social, compreendendo, entre nós, ações em três áreas – *saúde, previdência social e assistência social* – e reproduzindo aqui as características que inspiraram o modelo surgido, na Inglaterra, ainda em meio à Segunda Guerra Mundial: a proteção de todos em face de todas as situações de necessidade (*universalidade*), consoante o primeiro objetivo do parágrafo único do art. 194; a *integralidade* da proteção, mediante a articulação das três áreas citadas num único “conjunto integrado de ações”, na discreta dicção do art. 194, *caput*; e o dever de *toda a sociedade financiar o sistema* (art. 195).

Os Fins da Ordem Social

A Ordem Social, título da nossa Constituição em que se encontra inserida a seguridade social, é inaugurada com um único artigo que veicula seu pressuposto e seus fins. Trata-se do art. 193 da Constituição, que assim se acha vazado: “A Ordem Social tem por base o primado do trabalho e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais”.

Esse dispositivo, singelo e ao mesmo tempo carregado de significação, funciona como verdadeira “chave interpretativa” – na feliz expressão de Wagner Balera⁴– para tudo o que se insere na ordem social e, portanto, como inafastável vetor para que possamos compreender corretamente os princípios da seguridade social e os específicos da previdência social que veremos logo na seqüência.

Vê-se que o constituinte de 1988 indicou que a ordem social possui um ponto de partida (o trabalho humano) e um ponto aonde se quer chegar, uma finalidade: o bem-estar e a justiça social. E é para essa finalidade que se orienta toda a ordem social que nos interessa chamar a atenção, pois o sistema deve sempre perseguir esses dois valores

Ao referir-se à **justiça social**, e se tomarmos por base os valores fundamentais veiculados pela própria Constituição de 1988 em seus princípios de maior abrangência, concluiremos, sem grande esforço, que ela, como carta política que funda a nação brasileira, se acha claramente comprometida com a noção de justiça proporcional.

Com efeito, já o preâmbulo da Constituição alerta que se está fundando um “...Estado Democrático destinado a assegurar os direitos sociais..., *bem-estar social*, o desenvolvimento, a *igualdade e justiça* como valores supremos de uma *sociedade fraterna* fundada na *harmonia social*”. De igual modo, o artigo 3º da Constituição, onde foram demarcados os objetivos da própria República brasileira, prevê, em seu inciso I, a determinação de que se construa “uma sociedade livre, *justa e solidária*” e, no inciso seguinte, que se terá de buscar “erradicar a pobreza e a marginalização e – e note-se – *reduzir as desigualdades sociais e regionais*”. A mesma idéia também se acha presente nos princípios orientadores da ordem econômica na Constituição (art. 170), na disciplina, digamos, do próprio capital na Constituição de 1988, quando, após repisada no *caput* a necessidade de se pautar por justiça social, se fixa também como objetivo dessa ordem, explicitamente, a “redução das desigualdades regionais e sociais” (art. 170, VII).

Em suma, o conteúdo da noção de justiça social, rumo máximo a orientar a ordem social, bem poderia ser expresso no seguinte manda-

⁴ BALERA, Wagner. In: “O valor social do trabalho”, LTr: Revista legislação do trabalho, São Paulo, ano 58, n. 10, out. 1994.

mento: “a cada um segundo as suas necessidades; de cada um segundo as suas possibilidades”.

Eis o contexto, o específico ambiente em que deve ser entendida a seguridade social, a partir de seus preceitos maiores e, assim, dentro de uma análise – não é demais recordar – estritamente jurídico-positiva, como a que ora nos propomos a fazer.

Princípios Explícitos da Seguridade Social

No parágrafo único do art. 194, a Constituição determina quais são os objetivos específicos que o amplo sistema de seguridade social (que reúne, além da previdência social, a saúde e a assistência social) haverá de atingir. Trata-se dos chamados princípios constitucionais explícitos – eis que veiculados claramente no texto constitucional – da seguridade social.

O primeiro deles é o da **universalidade** da cobertura e do atendimento, pelo qual se indica a necessidade – ambiciosa – de proteção de todos os sujeitos em face de todas as situações de necessidade social.

O segundo princípio explícito da seguridade social (inciso II, do art. 194, parágrafo único da Constituição) nos fornece importante lanterna para trilharmos o caminho que temos de percorrer e consiste na exigência de “**uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços**” à **população**, o que aponta, incontornavelmente, para o horizonte – plenamente harmônico, diga-se de passagem, com as noções de justiça social e de redução das desigualdades que acabamos de lembrar – da igual proteção de todos os brasileiros.

Na seqüência (inciso III), encontramos o princípio da “**seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços**” de seguridade social, com o que o constituinte originário indicou verdadeiro critério de corte ao legislador no momento de conformação das prestações de seguridade social: como o mandamento da universalidade empurra o sistema para que confira cada vez proteção mais abrangente (nesse sentido, fala-se na auto-expansividade do sistema), e como as limitações de recursos seguramente condicionam o cumprimento daquela finalidade, fez-se necessário indicar, para a solução desse conflito natural e permanente, o que se deveria priorizar no momento de atendimento das necessidades que são inúmeras num país ainda pobre e, sobretudo, desigual como o nosso. Assim, a idéia de seletividade e distributividade nada mais

significa do que a necessidade de se atender prioritariamente (embora não exclusivamente) as maiores necessidades, de se concentrar os esforços de proteção primeiro sobre as maiores necessidades sociais, o que rima perfeitamente, também aqui, com os vetores sistêmicos da redução de desigualdades e de justiça social.

O quarto mandamento é a **irredutibilidade do valor do benefício**, isto é, a previsão, também para as prestações pecuniárias do sistema, da mesma garantia conferida pela Constituição aos salários e aos vencimentos dos servidores públicos.

Outro princípio fundamental para esta análise é o da “**eqüidade na forma de participação no custeio**” (inciso V). Embora de passagem, já tivemos oportunidade de recordar acima que um dos três marcos da chamada era da seguridade social está calcado no amplo financiamento do modelo por toda a população (universalidade no custeio), o que, aliás, se encontra expressamente previsto logo de cara no art. 195 de nossa Constituição-cidadã (“A seguridade social será financiada por toda a sociedade...”). Agora, é evidente que nem todos serão chamados a contribuir da mesma forma, com o mesmo quinhão, porque hão de ser respeitadas as diferentes potencialidades (“de cada um segundo as suas possibilidades”) e, como melhor veremos oportunamente, os diferentes proveitos que um e outro sujeitos podem retirar do aparelho de proteção do corpo social. Como se vê, estamos novamente diante de repercussão do objetivo da justiça social e da isonomia, aqui representadas pela busca de justa e equânime distribuição dos encargos fiscais-previdenciários.

Outros dois princípios completam o elenco do art. 194, parágrafo único da Constituição, um atinente também ao custeio do sistema, que consiste no princípio da **diversidade de bases** – a exigência de que o financiamento se assente não sob uma mas sob diversas fontes –, e o outro relativo à administração do sistema, que é o **caráter descentralizado e democrático da gestão**, com a participação da comunidade protegida e do governo nos órgãos colegiados⁵.

⁵ Cf. art. 9º, I, da Lei n. 10.887, de 18 de junho de 2004.

O Subsistema Previdenciário

Concentrando-nos, diante da finalidade deste estudo, no subsistema previdenciário, é preciso que vejamos, ainda que brevemente, de que forma ele se acha disposto em nossa Constituição.

Os Diferentes Regimes: Previdência Oficial ou Básica (RGPS e RPPS) e Previdência Privada ou Complementar (RPP)

A previdência social é a parte do sistema de proteção social que se destina à cobertura das situações de necessidade social que afligem ordinariamente os trabalhadores e seus dependentes. Aqui, diferentemente do que se passa em relação às demais áreas da seguridade social (saúde e assistência social), não serão todos e quaisquer cidadãos, indistintamente, os destinatários das prestações de previdência social, mas sim, como adiantado, apenas, essencialmente, aqueles que exercem trabalho – seja qual for a modalidade em que este se desenvolve e independentemente de os trabalhos serem prestados na área pública ou na iniciativa privada – ou que retirem seu sustento, total ou parcialmente, de alguém que trabalha.

Assim, no Brasil, todos os trabalhadores têm direito à proteção previdenciária, que é, aliás, um dos direitos sociais elencados pelo art. 6º da Constituição. Nem todos, contudo, têm direito à mesma proteção previdenciária e ao mesmo regime de previdência social, pois alguns se vinculam aos regimes próprios de previdência social – RPPS's (servidores públicos ocupantes de cargo de provimento efetivo da União, Estados, Distrito Federal e Municípios⁶), disciplinado pelo art. 40 de nossa Constituição, e outros, todos os demais trabalhadores, filiam-se ao regime

⁶ Reconheça-se que a utilização da expressão “básica” para designar o RPPS (cujo limite mensal de cobertura atualmente, no caso da União, p. ex., pode atingir R\$ 24.500,00 mensais, que representam hoje mais de US\$ 10.000,00) pode não ser adequada, na medida em que permite cobertura integral, alcançando inclusive patamar muito superior ao do RGPS, que acolhe a maioria dos trabalhadores brasileiros (e cujo “teto” legal é hoje de no máximo R\$ 2.801,56, pouco mais de US\$ 1.200,00). Frise-se, contudo, que a denominação “proteção básica” foi aqui empregada, meramente, como dito, no sentido operacional, de se cuidar de quaisquer necessidades comportadas dentro do “teto” de proteção do RGPS ou do RPPS.

geral de previdência social – RGPS (art. 201 da CF), que é, neste sentido, residual.

Vinculando-se a um ou outro desses regimes, tanto faz, o que importa ter claro é que o nosso sistema não admite que quem exerce trabalho fique legalmente sem alguma forma de proteção previdenciária.

Mas quando dizemos isso, estamos tratando de que forma de proteção previdenciária? Ou, perguntando de outro modo, são estes, o RGPS e os RPPS's, os únicos regimes de previdência admitidos em nossa Constituição?

Como se sabe, não são apenas estes dois tipos de regime previdenciário (RGPS e RPPS) os previstos em nossa Constituição, já que ela também disciplina, em seu art. 202, o que denomina de “regime de previdência privada” – RPP. Assim, quando dizemos que nenhum trabalhador pode ficar legalmente sem alguma forma de proteção previdenciária, estamos nos referindo à proteção previdenciária básica ou oficial.

A forma básica de proteção previdenciária, que alcança, portanto, tanto o RGPS quanto os RPPS's, é chamada de oficial justamente porque é imposta, por lei, a todos os trabalhadores, independentemente de sua vontade, sendo prestada por entidades estatais. E ela é tida como básica porque, num sentido meramente operacional⁷ alcança a proteção das situações de necessidade social sentidas pelos trabalhadores ou por seus dependentes, que se encontrem abaixo do limite legalmente estipulado para a cobertura do respectivo regime.

São, assim, características dessa previdência oficial, desenvolvida quer pelo RGPS quer pelos RPPS's, (a) ser ela prestada por entidades estatais, de direito público (a própria administração direta ou mediante

⁷ Reconheça-se que a utilização da expressão “básica” para designar o RPPS (cujo limite mensal de cobertura atualmente, no caso da União, p. ex., pode atingir R\$ 24.500,00 mensais, que representam hoje mais de US\$ 10.000,00) pode não ser adequada, na medida em que permite cobertura integral, alcançando inclusive patamar muito superior ao do RGPS, que acolhe a maioria dos trabalhadores brasileiros (e cujo “teto” legal é hoje de no máximo R\$ 2.801,56, pouco mais de US\$1.200,00). Frise-se, contudo, que a denominação “proteção básica” foi aqui empregada, meramente, como dito, no sentido operacional, de se cuidar de quaisquer necessidades comportadas dentro do “teto” de proteção do RGPS ou do RPPS.

autarquias), (b) determinar vinculação **obrigatória** dos trabalhadores a seu âmbito de proteção e (c) formalmente ser ela **regida pelo direito público**, submetendo-se à estrita legalidade (daí, a propósito, a constante referência à expressão “nos termos da lei” ou outra equivalente, encontrada em diversas disposições dos arts. 40, 195 e 201 da Constituição, quando disciplinam o custeio, os benefícios e a gestão dos regimes de previdência oficial).

Para além do limite de cobertura que margeia a atuação da previdência oficial, abre-se campo para o regime de previdência privada, disciplinado pelo art. 202 de nossa Constituição, cuja redação foi inteiramente dada pela Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998. Da leitura desse artigo, pode-se extrair algumas das características básicas da previdência privada, que deve ser (a) de caráter complementar, (b) autônoma em relação aos regimes de previdência oficial, (c) facultativa, (d) contratual, (e) operada em regime de necessária capitalização, (f) marcada pela necessidade especial de transparência e (g) gera relação independente da relação de trabalho do participante⁸.

Princípios Constitucionais Específicos da Previdência Social (ou Regime Jurídico-Previdenciário)

Estando devidamente ambientados no sistema total de proteção das necessidades sociais fixado pela Constituição, é hora de nos aproximarmos das diretrizes por ela impostas, especificamente, para o tratamento do subsistema previdenciário.

Com efeito, sem duvidar da integração entre as ações reparadoras (seguro) e as preventivas e recuperadoras (serviços) que marca a era da seguridade social, é perfeitamente possível – ao menos no atual estágio da seguridade social brasileira, e sobretudo após as reformas constitucionais – mapear, em nossa Constituição, princípios e regras aplicáveis, específica e exclusivamente, às prestações de previdência social, não-coincidentes (e às vezes até mesmo opostas), assim, a outra sorte de características que a mesma Constituição impõe à disciplina das prestações

⁸ Cf. o nosso “Previdência complementar do servidor público: sentido da expressão “de natureza pública” (art. 40, § 15 da Constituição)”. In: Revista de Direito Social, Porto Alegre, Ed. Notadez, n. 16, out/dez 2004, 91-117.

de assistência social e de saúde. Pois é ao conjunto dessas características centrais que devem reger as relações jurídicas em matéria de previdência social (quer do regime geral, disciplinado pelo art. 201 da Constituição, quer dos regimes próprios de previdência social, fundados no art. 40 e, subsidiariamente, no próprio 201) que denominamos regime jurídico-previdenciário. Tais características essenciais, como se verá, cumprem o papel de dar conformação eminentemente *seguradora* à previdência social (sinônimo de *seguro* social).

São basicamente cinco as idéias fundamentais que marcam esse regime e que identificam a proteção previdenciária – em distinção, sempre, à proteção assistencial e sanitária – como a parte do sistema de seguridade responsável pela cobertura das necessidades sociais sentidas pelos trabalhadores (entre os quais, obviamente, estão os destinatários das prestações dos regimes próprios), enquanto tais, e seus familiares.

Vejam, brevemente⁹, quais são esses princípios, essas idéias fundamentais da previdência social na Constituição federal, apresentando-os em encadeamento lógico.

A primeira idéia que funda esse regime jurídico especificamente previdenciário é a **filiação prévia**, ou seja, a necessidade de que o destinatário das ações de previdência social seja previamente identificado e especificado pelo sistema. Nesse sentido se pode afirmar que sem prévio reconhecimento da filiação anterior do beneficiário não há acesso às prestações previdenciárias. É fácil ver que tal princípio impõe verdadeira limitação no âmbito subjetivo de proteção do sistema previdenciário (a qual não ocorrerá na saúde e na assistência social, onde se aplica a plena universalidade de atendimento a todos os que estejam nas situações de necessidade social reconhecidas por lei), pois aqui os sujeitos mercedores da proteção devem ser identificados previamente, isto é, antes da ocorrência da situação de necessidade social que justifica o recebimento da prestação.

Importante dizer – e nisso já passamos ao exame do segundo princípio previdenciário – que para esta limitação subjetiva no âmbito de proteção da previdência social que acabamos de ver a Constituição impõe

⁹ Para mais ampla discussão do tema, cf. nosso *A aposentadoria por invalidez no direito positivo brasileiro*. São Paulo, 2001, LTr, p. 30-61.

um critério, para dizer quem são os sujeitos que devem filiar-se previamente para ter direito às prestações – de nível mais elevado e mais especificamente caracterizadas do que as assistenciais – em que consistem as prestações previdenciárias.

E o critério imposto guarda, sempre dentro da lógica da própria Constituição, coerência com os valores por ela adotados. De fato, o segundo princípio que marca este regime é o da **proteção precípua¹⁰ aos trabalhadores (e seus dependentes)**, pois se, como vimos acima, a assistência e a saúde são plenamente universais, a previdência, diversamente, é restrita aos sujeitos filiados antes de entrar em estado de necessidade social.

Assim, na previdência, só se protegem os sujeitos previamente filiados ou seja, filiados antes do estado de necessidade social), e estes, que devem estar protegidos e portanto previamente filiados são, precipuamente, os trabalhadores, qualquer que seja a forma pela qual se dê a prestação desse trabalho¹¹.

Além da prévia filiação ao sistema, exige-se também que a situação de necessidade social (o desequilíbrio sentido pelo orçamento familiar do trabalhador, quer por defeito nos ingressos de renda, quer por despesa adicional) esteja previamente prevista pelo seguro em que verdadeiramente consiste a previdência social. Assim, a necessidade social a cobrir (o desequilíbrio no orçamento familiar do trabalhador), na previdência social, somente será aquela decorrente de uma das contingências previstas em lei (morte, invalidez, idade avançada, doença, maternidade etc.), não se cobrindo, portanto (como na saúde e na assistência), indistintamente a situação de necessidade social sentida pelos sujeitos independentemente dos eventos que a causaram. Pois é nisso que consiste o princípio da **relevância das contingências sociais como critério determinante da proteção na previdência social**.

¹⁰ Precípua porque voltada, a proteção, aos trabalhadores, embora não se possa, com rigor, falar em exclusividade, já que nosso regime geral de previdência social – RGPS admite a participação de não-trabalhadores (ou seja, para quem não exerce trabalho algum determinante de filiação ao RGPS nem a qualquer regime próprio de previdência social), na categoria de segurados facultativos.

¹¹ Precípua porque voltada, a proteção, aos trabalhadores, embora não se possa, com rigor, falar em exclusividade, já que nosso regime geral de previdência social – RGPS admite a participação de não-trabalhadores (ou seja, para quem não exerce trabalho algum determinante de filiação ao RGPS nem a qualquer regime próprio de previdência social), na categoria de segurados facultativos.

Outra característica específica do regime previdenciário é a **contributividade**, vale dizer, a necessidade de que, para ter direito às prestações previdenciárias, devem estar previstas contribuições específicas que as custearão, as quais haverão de ser vertidas pelos trabalhadores protegidos (e pelos respectivos tomadores do trabalho). Não impera aqui neste regime, como bem se pode notar, a gratuidade (isto é, a não-necessidade, a irrelevância de uma contribuição prévia para ter direito à prestação) que marca os subsistemas básicos, oficiais de assistência social e saúde. Complementa essa noção de contributividade a imposição constitucional (trazida pela Emenda Constitucional n. 20, de 1998) de preservação de equilíbrio financeiro e atuarial, que, diga-se de passagem, é condição necessária para a existência e funcionamento de qualquer seguro, portanto, também o seguro social, que é a previdência social.

Finalmente, há o princípio da **manutenção limitada do nível de vida do beneficiário**, que é, de certo modo, uma decorrência de todas as características anteriores, e que significa que o sistema previdenciário deve garantir condições básicas de subsistência levando em conta, em alguma medida (ainda que imperfeitamente) o padrão econômico do sujeito protegido. Realmente, se o sistema previdenciário destina-se a proteger os sujeitos previamente filiados, que devem ser precipuamente os trabalhadores, os quais contribuirão para o financiamento das prestações que serão devidas uma vez que estejam em situação de necessidade social decorrente de um daqueles eventos previamente estipulados (morte, invalidez, velhice, doença etc.), há uma indução a que esse sistema leve em consideração, na hora de quantificar suas prestações, os valores sobre os quais incidiram as contribuições desses sujeitos ao regime, o que ocorreu, via de regra, sobre a remuneração mensal por eles recebida de seu tomador de serviços (remuneração esta que, claro, compõe total ou parcialmente o orçamento familiar do trabalhador). Há, assim, na previdência social – e esta é também uma característica específica deste subsistema¹² –, uma necessária consideração das contribuições vertidas

¹² Para as prestações do subsistema de assistência e de saúde, diversamente, prevalece a uniformidade de prestações, a invariabilidade do valor do benefício (ou da qualidade do serviço), mesmo porque tais áreas são marcadas pela gratuidade, de modo que não haveria como se diferenciar os sujeitos destinatários, objetivamente, em função de suas contribuições. Para as prestações assistenciais o que se confere é o acesso igualitário, visando garantir um patamar de dignidade a todos (os chamados “mínimos sociais”, na dicção da própria Lei Orgânica da Assistência Social).

pelo sujeito destinatário no momento de cálculo dos benefícios que lhe sejam devidos. São estes, em breves palavras, os princípios determinados pela Constituição especificamente para as prestações de previdência social.

Contexto das Reformas Constitucionais: Razões Apontadas, Objeto e Tônica

Razões Apontadas e Objeto das Reformas

Agora que repassamos como está disposto atualmente o sistema previdenciário em nossa Constituição, vejamos por que razões e em que extensão esse sistema foi sendo moldado pelas reformas constitucionais, a fim de que, ao final, possamos nos desincumbir do propósito deste trabalho: analisar sob a óptica dos princípios constitucionais as reformas constitucionais, especificamente no que tange aos regimes próprios de previdência social – RPPSs.

Como vimos, com a promulgação da Constituição de 1988 o Brasil chega à era da seguridade social, ampliando o sistema de proteção social para além dos contornos da previdência social (restrita a riscos sociais estritamente ligados ao universo do trabalho) e reproduzindo aqui os ideais inspiradores desse amplo modelo protetivo.

Pois bem, as novéis disposições constitucionais trazidas com a Carta Cidadã de 1988 tiveram inspiração nitidamente *expansiva*, ampliativa do modelo de proteção previdenciária até então vigente no Brasil, ao determinar, entre outras coisas¹³ a necessária uniformidade da proteção para trabalhadores urbanos e rurais (194, parágrafo único, II); a impossibilidade de pagamento de quaisquer benefícios substitutivos dos rendimentos em valor inferior ao do salário-mínimo (201, § 2º); a irredutibilidade do valor dos benefícios, mediante atualização monetária plena, de acordo com parâmetros definidos exclusivamente em lei (não mais em Portarias editadas pelo Ministério da Previdência Social – cf. arts. 194, IV, e 201, §§ 3º, 4º e 11); a revisão dos benefícios já concedidos

¹³ Aqui, diante dos propósitos da exposição, deixamos de lado pontos de expansão da proteção relacionados às áreas de saúde e assistência social.

antes da Constituição, para recomposição das perdas reconhecidamente (constitucionalmente reconhecidas, cumpre atentar) sentidas pelos beneficiários ao longo dos anos com os critérios de atualização aplicados na ordem anterior (art. 58 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias –ADCT); e, especificamente no âmbito dos servidores públicos, previsão de criação de regime jurídico único de trabalho (com importantes repercussões previdenciárias), dentro do qual foram incluídos, com aparente afronta ao texto constitucional (art. 19, ADCT) – por lei da União, acompanhada, no particular, por praticamente todas as legislações estaduais e municipais –, servidores indevidamente efetivados, que passaram a ter direito a proventos integrais de aposentadoria¹⁴.

Todas essas determinações, como não poderia deixar de ser, tiveram *grande impacto nas despesas do sistema*.

Importa observar que *nessa mesma época* em que aqui se implantam essas novas e superiores diretrizes expansivas ao modelo de proteção social dos brasileiros, lá fora, o *panorama universal* da matéria já tomava rumo diametralmente oposto, de linha reducionista, pois já revelava a ocorrência de *reformas* dos diversos sistemas de seguridade e previdência social, como reação aos sinais de *crise* já apresentados pelos diferentes regimes.

Costuma-se apontar, em extrema síntese, como *causas* da mencionada crise que atingiriam praticamente todos os sistemas nacionais de proteção, inclusive o brasileiro, fatores (a) de *ordem demográfica* (a diminuição da natalidade e sobretudo o envelhecimento crescente das populações, a partir do aumento da expectativa de vida, ocasionada por melhora das condições sanitárias, diminuição das mortes infantis e maior acesso aos alimentos, tudo isso comparativamente às condições existentes no início do século XX, quando foram projetados os modelos de proteção previdenciária); (b) de *ordem econômica* (desemprego crescente e aumento do fenômeno da informalidade, fazendo com que o volume dos postos formais de trabalho – base tradicional e ainda vigente no Brasil, cabe lembrar, do financiamento dos sistemas previdenciários – não acompanhasse o aumento da população e, assim, dando margem a que cada

¹⁴ No âmbito da União, a inconstitucionalidade do dispositivo legal em questão foi pedida pelo Procurador-Geral da República na ADIn n. 2.968 (contra o art. 243 da Lei n. 8.112/90), que ainda pende de julgamento pelo Supremo Tribunal Federal.

vez mais houvesse menos trabalhadores ativos sustentando mais inativos, e por mais tempo de inatividade) e mesmo relevantíssimos (c) fatores no plano das idéias ou de *ordem política*, pois, em suma, com a volta aos ideais liberais, que levam à propagação da necessidade de diminuição crescente do tamanho e do papel do Estado na ordem social e econômica, a idéia de solidariedade social, que foi absolutamente fundamental ao aparecimento histórico de todos os modelos de seguridade social, passa a perder terreno para o retorno à ênfase nos valores individualistas.

Todos esses dados de realidade já seriam suficientes, por si sós – isto é, ainda que se deixasse de lado inevitáveis problemas de fraude e administração do regime ou mesmo históricos desvios de recursos, apontados com fatura no caso brasileiro –, para fazer com que se verificasse um distanciamento cada vez maior das curvas de crescimento de receitas e de despesas dos sistemas de seguridade (os conhecidos déficits em expansão), causando **desequilíbrio**.

Diante de todo este panorama – de um lado, a (justa) imposição constitucional de expansão do modelo de proteção social aos brasileiros, e de outro, o impacto dos fatores universais e locais apontados como responsáveis pela crise do sistema – também o Brasil lança-se logo à **fase das reformas do sistema**, tendo por objeto não da mesma maneira toda a seguridade social, mas mais especificamente o **sistema previdenciário** (embora, como logo veremos, atingindo-o por completo, em todas as suas áreas), que já no início da década de 90 passa a ser modificado freqüentemente por leis infraconstitucionais e, pouco adiante, *também por emendas à Constituição*.

Em *nível constitucional*, tais reformas vão atingir praticamente todo o **sistema previdenciário**, quer o regime geral de previdência social – RGPS (alterado sobretudo com a primeira reforma, concretizada pela Emenda Constitucional n. 20, de 15/12/98), quer os regimes próprios de previdência social –RPPS’s destinados aos servidores públicos (alvo de ambas as Reformas Previdenciárias constitucionais, tendo sido o alvo quase que exclusivo da segunda delas, veiculada pela Emenda Constitucional n. 41, de 2003), quer, ainda, do regime de previdência complementar ou privada, que teve suas bases constitucionais substancialmente reforçadas e claramente definidas no artigo 202 da Constituição, cuja redação foi integralmente dada pela EC n. 20/98, e na legislação comple-

mentar a ela conseqüente (Leis Complementares ns. 109 e 108, de 29 de maio de 2001).

Cabe observar, assim, de passagem, que, sob o enfoque constitucional, o Brasil passa a viver o dilema de ter que *reformar o modelo previdenciário projetado pela constituinte de 1988 ainda no momento em que ele mal começava a ser implementado*, ao menos no que diz respeito a vários daqueles pontos em que a Constituição determinou sua expansão e sua ampliação de cobertura, como os citados anteriormente.

Tônica das Reformas

Como a necessidade de reformas justificou-se como contraposição aos alegados desequilíbrios apresentados pelo sistema, sua tônica não poderia ser outra, evidentemente, senão a de guiar-se pela busca de ajuste, de equilíbrio entre despesas e receitas, por uma política não de expansão da cobertura (e assim, dos gastos) mas, ao contrário, de contenção de gastos públicos. Essa lógica de racionalização, de prioridade na contenção dos gastos públicos, passou a ser, aliás, o grande vetor de quaisquer discussões sobre o tema. Veja-se, nesse sentido, por todas, a significativa expressão “caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial”, dada pela EC n. 20/98 logo ao caput tanto do art. 40 (RPPS) quanto do art. 201 (RGPS) da Constituição.

Para conseguir tal objetivo, procurou-se acentuar os fundamentos clássicos da técnica do seguro no seguro previdenciário, basicamente de duas formas: 1) mediante reforço do caráter contributivo que marca o regime previdenciário (p. ex., lembre-se da mudança conceitual de aposentadoria por “tempo de serviço” para aposentadoria “por tempo de contribuição”) e; 2) da concessão de prestações previdenciárias apenas diante de contingências (“riscos”) sociais causadoras de situação de necessidade para o trabalhador ou seus familiares – como, p. ex., a tentativa (para o RGPS) ou a efetiva (para os RPPS’s) imposição de idade míni-

ma para se aposentar¹⁵ e o fim das aposentadorias proporcionais por tempo de serviço, antes possíveis já aos 30 ou 25 anos de atividade, respectivamente, de homens e mulheres ou mesmo o fim da possibilidade de redução do tempo de serviço para a aposentadoria de professores universitários. Quis-se, assim, dar ao sistema, digamos, mais “cara de seguro”, abrandando a idéia de que suas aposentadorias, seus benefícios tenham caráter apenas retributivo, funcional, isto é, que sejam concedidas em função do exercício, por certo tempo, da atividade ou cargo do sujeito, independentemente de terem sido vertidas contribuições específicas e suficientes para isso ou independentemente de o trabalhador estar ou não em plenas condições de continuar a desenvolver suas atividades.

Em brevíssimas palavras, é este o rumo que tomam as reformas constitucionais para a generalidade do sistema previdenciário brasileiro.

As Alterações na Conformação Constitucional dos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS À Luz dos Princípios Constitucionais da Seguridade e da Previdência Social

Dentro das linhas para as quais se acabou de chamar a atenção, vejamos como se desenvolveram as Reformas Previdenciárias no texto constitucional no que

¹⁵ A introdução de idade mínima para as aposentadorias ordinárias foi conseguida – especificamente quanto às regras permanentes – apenas para o art. 40, relativo ao RPPS (60 anos para o homem e 55 para as mulheres), pois quanto ao RGPS (art. 201 da Constituição), não foi aprovado (por faltar apenas um voto), na tramitação do projeto que resultou na EC n. 20/98, o destaque para inclusão de idade mínima às aposentadorias por tempo de contribuição. Tal situação levaria, posteriormente, à edição da Lei n. 9.876, de 26/11/99, criando o fator previdenciário para o cálculo das aposentadorias por tempo de contribuição (onde é obrigatório) e por idade (onde só será considerado efetivamente se favorável ao segurado) do RGPS. O “fator previdenciário” é uma fórmula que leva em conta a o tempo de contribuição, a idade e a expectativa de sobrevida do segurado (calculada esta a partir de tábuas de sobrevivência elaboradas pelo IBGE) e que funciona, na prática, como um redutor do valor da aposentadoria por tempo de contribuição concedida pelo INSS aos segurados que se aposentem com idade reduzida. Para o RGPS, portanto, não há hoje, a rigor, idade mínima para requerer aposentadoria por tempo de contribuição, embora a aplicação do fator previdenciário ao cálculo deste benefício possa levar ao desestímulo (e assim à postergação, para o trabalhador que tenha condições de esperar) de pedidos precoces – nesse sentido – de aposentadoria.

tange particularmente aos RPPSs, buscando analisar se e em que medida elas se orientaram pelos princípios constitucionais da seguridade social e da previdência social.

Para isso, vamos agrupar as principais alterações dentro das duas tendências gerais que visaram acentuar as técnicas próprias do seguro, ou seja, a ênfase na contributividade e na concessão de prestações diante de efetivas situações de necessidade social decorrentes de contingências sociais a que estão expostos os trabalhadores.

Antes, porém, é preciso que façamos uma relevante observação.

Busca de Aproximação do RPPS com o RGPS

É possível que detectemos, nas modificações do texto constitucional, de que forma aquela tônica geral apontada (busca de equilíbrio, mediante acentuação das técnicas próprias do seguro) atingiu particularmente o chamado RPPS, destinado aos servidores públicos ocupantes de cargo efetivo (e membros de Poder e do Ministério Público) na administração pública direta e nas autarquias (e fundações públicas) da União e de Estados, Distrito Federal e Municípios.

Como vimos anteriormente, a totalidade do sistema previdenciário passa a ser alvo das reformas constitucionais, que alcançam não só o regime geral –RGPS, administrado pelo INSS, como também os regimes próprios de servidores públicos – RPPS's (objeto quase que exclusivo da segunda reforma, da EC n. 41, de 2003) e o regime de previdência privada.

Pois bem. Se pudéssemos reduzir a apenas uma diretriz principal o viés das reformas **com relação, particularmente, aos regimes próprios de previdência social – RPPS's**, destinados aos servidores públicos titulares de cargo efetivo, poderíamos dizer que as mesmas desenvolveram-se no sentido de **buscar uma aproximação cada vez maior entre esses regimes e o regime geral de previdência social –RGPS**, administrado pelo INSS.

Nesse sentido, primeiramente, já a EC n. 20, de 1998 introduziu o parágrafo 12 ao art. 40 (RPPS) da Constituição¹⁶ determinando explícita remissão da aplicação subsidiária das regras do art. 201 desta, que fixa, justamente, as bases do RGPS. Depois, com a EC n. 41, de 2003, foram

¹⁶ Art. 40, § 12 da Constituição: “Além do disposto neste artigo, o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social”.

introduzidos novos – e substanciais¹⁷ – pontos de equalização com as regras do RGPS, tais como: a) fim do critério de integralidade para o teto das aposentadorias do RPPS (equivalente ao valor dos vencimentos correspondentes à remuneração do último cargo efetivo ocupado pelo servidor) para adotar-se o cálculo das aposentadorias dos servidores pela média das contribuições vertidas ao sistema previdenciário (quer ao RPPS, quer ao RGPS) e; b) fim do critério de reajustamento das aposentadorias e pensões do RPPS pelo critério de paridade (que era a extensão aos inativos e pensionistas de todos e quaisquer aumentos dados aos servidores em atividade) e adoção de correção monetária segundo índice e periodicidade estabelecidos em lei.

Essa tendência se manifesta hoje, muitas vezes, na mais ou menos exata correspondência de expressões nos textos dos arts. 40 e 201 da Constituição, circunstância que melhor poderemos observar nos dois subitens seguintes, quando analisarmos de que forma as alterações no art. 40 da Constituição guiaram-se pelo reforço do caráter contributivo e da concessão de prestações apenas diante de situações de necessidade decorrentes da ocorrência de contingências sociais.

Aliás, é também neste contexto que surgem as reformas constitucionais tendentes a estender, no Brasil, a previdência privada (ou complementar) para o âmbito dos servidores públicos, porque, afinal, num certo sentido¹⁸, a *principal diferença* que há entre os regimes próprios de previdência social – RPPS’s e o regime geral de previdência social, administrado pelo INSS, é justamente o *limite máximo quantitativo de cobertura* da proteção previdenciária, vale dizer, o chamado “teto” dos benefícios¹⁹ e a solução que se encontrou para acabar com essa significativa (e econômica e politicamente sensível) diferença foi a de poder-se

¹⁷ Afinal, as apontadas aproximações dizem respeito ao próprio critério de cálculo de concessão inicial e manutenção das prestações, que são a resultante concreta de qualquer plano de proteção previdenciária.

¹⁸ É que o nível financeiro de proteção é a expressão final dos limites de qualquer sistema protetivo e, além disso, como vimos, também os próprios objetivos que inspiraram as Reformas Previdenciárias – no Brasil e no exterior, de um modo geral – pautaram-se pela racionalização financeira, pelo ajuste e contenção do gasto público.

¹⁹ Esse teto pode chegar, hoje, a até R\$ 24.500,00, que são os subsídios recebidos pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal – STF, no RPPS da União – ou até 90,25% deste valor no RPPS de Estados e Distrito Federal –, contra o máximo de R\$ 2.801,56 no RGPS.

adotar, *para o futuro*²⁰ no âmbito dos RPPS's o mesmo valor-teto usado pelo RGPS, desde que o respectivo ente político que o queira promover (U, E, DF, M) ofereça a seus servidores possibilidade de complementação previdenciária acima do teto do INSS, por intermédio de uma entidade fechada de previdência privada.

Vale a pena sublinhar que dissemos, no início do parágrafo anterior, “reformas constitucionais”, no plural, porque essa idéia de aplicação aos servidores públicos da proteção previdenciária privada para valores superiores ao teto de cobertura do INSS foi objeto tanto da primeira quanto da segunda reforma do sistema constitucional de previdência social.

Com efeito, a Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998, já havia tratado da matéria ao introduzir os parágrafos 14, 15 e 16 ao art. 40 da Constituição, que transcrevemos:

Art. 40. (...)

§ 14. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituam 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.

Cabe mencionar que a lei complementar a que se referia o citado § 15 em sua antiga redação, fixando as normas gerais para a previdência complementar dos servidores públicos, não chegou sequer a ser editada, diante de

²⁰ Já que, segundo o art. 40, § 16 da Constituição, introduzido pela EC n. 20, de 1998, apenas mediante sua prévia e expressa opção, os servidores que já ingressarem no serviço público (federal, estadual, distrital ou municipal) até a data de publicação do competente ato de instituição do regime de previdência complementar respectivo poderiam filiar-se a tal regime (e assim, *contrario sensu*, o regime complementar seria aplicável, em princípio, apenas aos que vierem a ingressar no serviço público após a criação do regime complementar respectivo).

diversas disputas travadas durante a tramitação do projeto de lei complementar (o conhecido PLP n. 09/99) no Congresso Nacional. Entre essas disputas, destacava-se a relativa ao nível de complementação a ser oferecido, à modalidade de plano de benefícios que deveria ser adotada para os servidores, discutindo-se se deveria, necessariamente, ser imposto o plano de contribuição definida (por isso chamados de planos CD) ou se seria permitida a contratação de planos na modalidade benefício definido (BD).

E como, diante do que expressamente estabeleceu o art. 10 do corpo da EC n. 20/98, somente após a publicação daquela lei complementar da União veiculadora de normas gerais a que se referia o citado § 15 é que os entes políticos (U, E, DF, M) poderiam instituir, em seus âmbitos, o regime de previdência complementar para os servidores públicos, a implantação de dito regime simplesmente não chegou a ser efetivada.

Diante dessa situação, a previdência complementar para os servidores públicos voltou a ser objeto da Reforma Previdenciária seguinte, realizada por meio da Emenda Constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003, que deu novo impulso à matéria ao alterar justamente o § 15 do art. 40 da Constituição, que agora passou a apresentar a seguinte redação:

§ 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.

Agora, como se vê, além de fechada a polêmica questão a respeito da modalidade de plano de benefícios aplicável à complementação da previdência dos servidores, que deverá ser, necessariamente, de contribuição definida (CD)²¹, não mais se passou a exigir a prévia edição de lei

²¹ Desde 07 de dezembro de 2005, com a publicação da Resolução n. 14, de 22 de novembro de 2005, do Conselho de Gestão da Previdência Complementar (órgão regulador do sistema fechado de previdência complementar), fez-se a definição jurídico-positiva das modalidades de planos de benefícios, no âmbito da previdência complementar fechada. Nos termos desta Resolução, assim estão definidos os planos de contribuição definida – CD: “Art. 3º Entende-se por plano de benefícios de caráter previdenciário na modalidade de *contribuição definida* aquele cujos *benefícios programados* têm seu *valor permanentemente ajustado ao saldo de conta* mantido em favor do participante, *inclusive na fase de percepção de benefícios*, considerando o resultado líquido de sua aplicação, os valores aportados e os benefícios pagos.”

complementar pela União para que Estados, Distrito Federal e Municípios implementassem tal regime aos respectivos servidores.

Assim, embora até agora, já passados quase três anos da promulgação da EC n. 41, de 2003, ainda não se tenha efetivado o regime de previdência complementar para os servidores alcançados pelo RPPS (nem sequer foi formalmente apresentado o projeto de lei pelo Presidente da República ao Poder Legislativo), estão plantadas as bases para que se opere em idêntico nível pecuniário de cobertura a previdência dos servidores públicos e a dos demais trabalhadores do Brasil.

Enfim, enunciada a constatação dessa tendência de aproximação, nas reformas vistas até agora, entre os regimes oficiais de previdência social (do RPPS relativamente ao RGPS), é hora de dizer que, estritamente **sob a óptica dos princípios** constitucionais que informam o sistema, parece-nos **plenamente aceitável e coerente** a previsão de que **todos** os trabalhadores brasileiros venham a estar **protegidos** por um **mesmo plano**, e inclusive a idéia de que o limite pecuniário de proteção seja o mesmo para todos os trabalhadores.

É que, como acima advertimos, a compreensão sistemática da seguridade social tem como verdadeira “chave interpretativa” – na feliz expressão do maior estudioso brasileiro do tema – a busca dos objetivos traçados para a ordem social pelo art. 193 da Constituição, que são o bem-estar e a justiça sociais, os quais, por sua vez, hão de ser compreendidos no contexto total da Constituição de 1988, onde a busca por redução das desigualdades sociais e a construção de uma sociedade solidária constituem “objetivos fundamentais” expressos (art. 3º).

Diante dessas premissas, se é verdade que o primeiro princípio da seguridade social que vimos anteriormente (universalidade de cobertura e de atendimento), a rigor, não impede em si a distinção de sujeitos e necessidades a cobrir (tal como já ocorria antes da Constituição de 1988 e continua a ocorrer hoje), é também verdadeiro dizer que ele, enquanto vetor, enquanto diretriz para o futuro, enquanto programa, enfim, induz, sem dúvida, a que se uniformize gradualmente a cobertura entre as diferentes populações.

E mais: dentro dessa ampla visão, projetiva ou programática, por assim dizer, o princípio seguinte do mesmo dispositivo constitucional (194, parágrafo único, II), que impõe para toda a seguridade social –

sistema dentro do qual, iniludivelmente, se acha também a previdência social dos servidores, o RPPS – a uniformidade (mesmas prestações) e equivalência (mesmos valores) de cobertura e atendimento entre as populações (rurais e urbanas, onde estão os servidores), não passa de uma decorrência do primeiro.

Acrescente-se, ainda dentro dessa visão, que também o terceiro princípio geral e explícito da seguridade social ao recorrer – diante da impossibilidade concreta de se dar a cobertura ideal a todos – à seletividade e distributividade das prestações já indicou a necessidade de se socorrerem primeiro as maiores necessidades, aquelas, portanto, que atinjam prioritariamente um maior número de necessitados. Assim, se a orientação geral, se o programa recomenda cuidar primeiro das maiores necessidades, claro que isso também leva – sempre enquanto tendência inerente ao sistema, enquanto diretriz orientada para o futuro²² como também é próprio dos princípios – a nivelar-se a proteção e, nesse sentido, diminuir as diferenças entre os regimes.

Assim, a menos que se trate de imposição decorrente de diferenças essenciais entre o trabalho privado e o serviço público²³ todas as alterações que visem a eliminar desigualdades entre os regimes caminham dentro do que foi projetado pelos princípios constitucionais para orientar a construção e o aperfeiçoamento do sistema de proteção dos brasileiros.

Retomemos agora o exame das reformas, segundo as tônicas que vimos que as guiaram, procurando analisá-las pela óptica dos princípios aplicáveis à matéria.

²² O que se quer aqui enfatizar é que o reconhecimento dessa tendência que é compatível com o desenvolvimento do sistema de proteção social não pode jamais significar desprezo a situações legitimamente constituídas, nem deve autorizar a simples desconsideração de situações que se achem legitimamente em construção, até mesmo em respeito a valores típicos de segurança jurídica, igualmente caros à Constituição e particularmente sensíveis em matéria de “seguridade” social. Daí a razão, aliás, de previsão de farto elenco de regras que visaram assegurar direitos adquiridos e as chamadas “expectativas de direito” em todas as Reformas Previdenciárias, como bem demonstram as Emendas Constitucionais ns. 20, de 1998, 41, de 2003, e 47, de 2005.

²³ Por exemplo, considerando que os servidores públicos alcançados pelos RPPS têm estabilidade no cargo após superado o estágio probatório (ou em alguns casos até a vitaliciedade, no caso dos membros de Poder alcançados pelo regime do art. 40), pode ser plenamente justificável a proteção do desemprego involuntário pelo RGPS mas não, ordinariamente, pelo RPPS (ou não ao menos após o período de estabilidade ou vitaliciamento). É isso o que se deve extrair hoje, após a EC n. 20, de 1998, o art. 40, § 12.

Alterações que se Guiaram pelo Reforço ao Caráter Contributivo dos RPPS

Vejam os quais das principais alterações produzidas pelas Reformas Constitucionais – tanto na EC n. 20, de 1998, quanto na 41, de 2003 – nos regimes próprios de previdência social –RPPS seguiram esta tendência.

As duas primeiras – e talvez as mais claras – modificações nesse sentido trazidas pela EC n. 20, de 1998, foram comuns também em relação ao RGPS e consistiram (a) na introdução, logo no *caput* do art. 40 (e do 201) da Constituição, de determinação no sentido de que o regime de previdência deveria ser assegurado “em caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial” e (b) na substituição do “tempo de serviço” pelo tempo “de contribuição” como critério para atingimento de direito a aposentadoria.

A propósito, como havíamos alertado no subitem imediatamente anterior, essa exata correspondência de expressões entre os arts. 40 e 201 da Constituição também serve para confirmar a tendência, já analisada, de aproximação gradual do RPPS na direção do RGPS. E outros casos ainda aparecerão ao longo deste trabalho.

É importante observar também que, embora a primeira das alterações que se acabou de descrever (introdução da expressão “em caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial”) seja comum também ao art. 201, relativo ao RGPS, seu impacto foi maior no que tange à organização constitucional dos regimes próprios. É que já havia na redação original do *caput* do art. 201 da Constituição a contributividade como característica essencial da previdência social (por meio da expressão “mediante contribuição”), de forma que o reforço a essa característica consistiria, aqui, na introdução de obrigatoriedade de observância de critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.

Já no que tange aos regimes próprios, na redação original da Constituição de 1988, a situação é diversa, pois não havia referência direta no art. 40 à contributividade, embora o art. 149, parágrafo único, previsse que *poderiam* ser instituídas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios contribuições cobradas dos respectivos servidores “para o custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência e assistência social”.

Diante desse quadro, sempre se entendeu – a nosso ver equivocadamente²⁴ – que, como o art. 149, parágrafo único da redação original valia-se da expressão “poderão instituir contribuição”, seria uma mera faculdade de Estados, Municípios ou Distrito Federal editarem leis cobrando contribuições de seus servidores, mesmo que decidissem criar regimes próprios de previdência para seus servidores (que seriam, assim, regimes não-contributivos). Tal entendimento, aliás, aliado à omissão da União na redação do antigo parágrafo único do art. 149 da Constituição levaram à necessidade de introduzir-se, também por emenda constitucional (de n. 03, de 17 de março de 1993), o § 6º ao art. 40 da Constituição, prevendo a cobrança de contribuições previdenciárias para financiar as aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais. Desta forma, a introdução, pela EC n. 20, de 1998, da expressão “em caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial” no caput do art. 40 da Constituição teve grande impacto na medida em que deixou claro que também os regimes próprios – RPPS, seja da União, de Estados, Municípios ou Distrito Federal, são também marcados pela contributividade.

Posteriormente, com a promulgação da EC n. 41, de 2003, maior clareza ainda foi dada ao caráter contributivo dos RPPS, porque, em primeiro lugar, já no *caput* do art. 40, especificou-se que todos os sujeitos

²⁴ É que a nosso ver o que a Constituição queria dizer com este “poderão instituir” do art. 149, parágrafo único, da redação original era que o Estado, o Distrito Federal ou o Município poderiam instituir, ou não, contribuição previdenciária a seus servidores em *plena correspondência* com sua decisão de resolverem instituir, ou não, regime próprio de previdência para seus servidores (dado que isso seria uma faculdade, já que, se não instituísem sistema próprio de proteção, seus servidores seriam alcançados pelo regime geral do INSS, tal como previsto nos arts. 13 da Lei n. 8.212/91 e 12 da Lei n. 8.213/91, e como já ocorria antes da Constituição de 1988). Assim, nesse sentido, se feita a opção pelo oferecimento de previdência própria (não pelo RGPS) a seus servidores, entendemos que os ente federativo tinha o dever de fixar por lei contribuição para seus servidores, não se tratando assim de mera faculdade.

da relação de trabalho devem contribuir (inclusive “mediante contribuição do respectivo ente público”, além dos servidores²⁵) e, em segundo, no art. 149, § 1º da Constituição trocou-se a expressão “poderão instituir”, referente às contribuições previdenciárias criadas por Estados, Distrito Federal e Municípios a serem cobradas de seus servidores, pela impositiva “instituirão” (além de também se acabar com a referência a sistemas de previdência “e assistência social”, deixando-se claro que as contribuições servem para custear o regime *previdenciário* desses servidores de que cuida o art. 40 da Constituição²⁶).

Vale observar que, em sentido próprio, a assistência social é marcada pela gratuidade, eis que se desenvolve “independentemente de contribuição” (203, *caput* da Constituição), tanto quanto já vimos ser a contributividade característica do regime jurídico previdenciário.

É importante destacar neste tópico, porque relativa à mudança conceitual do “tempo de serviço” para o “tempo de contribuição”, a introdução, pela EC n. 20, de 1998, do § 10º ao art. 40 da Constituição, segundo o qual a “lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício”, o que atingiu particularmente (embora, claro, não exclusivamente) a possibilidade – comum nas legislações relativas aos servidores públicos das diferentes entidades da federação – de contagem, em dobro, de períodos não gozados de licenças-prêmios²⁷.

²⁵ A propósito, ainda que seja um mero esclarecimento, há também aqui mais um traço de aproximação com o RGPS, pois o art. 195, I e II da Constituição também já previa a contribuição previdenciária do trabalhador e do tomador do trabalho (empresas).

²⁶ Tais licenças-prêmios consistiam, geralmente (era o que ocorria para os servidores da União – e continua ocorrendo em algumas carreiras como, p. ex., a de Juízes e Ministério Público – e para grande parte dos Estados e Municípios), na atribuição de três meses de licença ao servidor que não tivesse faltado injustificadamente nenhum dia durante período de cinco anos de serviço. Caso não gozada tal licença de três meses, a legislação permitia que tal período se computasse em dobro (seis meses, portanto) para fins de aposentadoria.

²⁷ Tais licenças-prêmios consistiam, geralmente (era o que ocorria para os servidores da União – e continua ocorrendo em algumas carreiras como, p. ex., a de Juízes e Ministério Público – e para grande parte dos Estados e Municípios), na atribuição de três meses de licença ao servidor que não tivesse faltado injustificadamente nenhum dia durante período de cinco anos de serviço. Caso não gozada tal licença de três meses, a legislação permitia que tal período se computasse em dobro (seis meses, portanto) para fins de aposentadoria.

Vejam agora as alterações exclusivas dos RPPS que reforçaram o caráter contributivo do sistema.

Primeiro, ocorreu a imposição de carência para a aposentadoria voluntária (40, § 1º, III), já que, para se aposentar perante o RPPS, o servidor agora precisaria ter, no mínimo, dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se daria a aposentadoria. Tal regra reforçou o caráter contributivo na medida em que, por conseqüência, passou-se a exigir pelo menos dez anos de contribuições segundo os parâmetros do serviço público (substancialmente maiores do que o RGPS, onde a base de cálculo da contribuição previdenciária do trabalhador está sujeita a teto que tem girado em torno de sete e meio a dez salários mínimos nos últimos quinze anos, ao passo que nos RPPS a incidência da contribuição do servidor se dá sobre a totalidade de seus vencimentos brutos, sem teto), sendo que desses dez anos pelos menos cinco deles haveriam de ocorrer de acordo com os vencimentos totais do cargo no qual se daria a aposentadoria.

Cabe observar que, até essa regra, para ter direito a aposentadoria *integral* (isto é, no valor de sua última remuneração), bastaria que o servidor tivesse trinta e cinco anos de serviço somados tanto aquele prestado na iniciativa privada (alcançada pelo RGPS, com contribuições limitadas ao teto deste regime) quanto no serviço público, independentemente da exigência, em regra²⁸ de tempo mínimo de serviço público ou no cargo público em que se desse a aposentadoria (contribuindo, por conseqüência, sobre base superior ao teto do INSS).

Assim, parte-se de uma situação em que, para receber aposentadoria integral, praticamente não se exigia mínimo de contribuições especificamente vertidas ao regime próprio (repita-se, geralmente em valores maiores do que as vertidas para o RGPS, que incidem sobre bases limitadas a teto de sete e meio a dez salários mínimos) para situação de exi-

²⁸ O art. 93, VI, da redação original da Constituição, exigia pelo menos cinco anos de judicatura para a aposentadoria integral de magistrados (mas sendo necessários apenas 30 anos, não 35 anos, de serviço para a aposentadoria voluntária). E por força do art. 129, § 4º do texto original da Constituição de 1988, o mesmo se aplicava aos membros do Ministério Público. Exigência semelhante era feita para os membros de Tribunais de Contas (art. 73, § 3º da redação original), que se aposentavam com as vantagens do cargo após exercício de pelo menos cinco anos de seu efetivo exercício.

gência de no mínimo dez anos de contribuição ao serviço público, sendo pelo menos cinco no cargo da aposentadoria.

Mas, embora já se tenha inserido aí um mínimo de contributividade específica ao RPPS, o maior passo no sentido de atribuir caráter verdadeiramente contributivo ao regime do servidor veio a ser dado posteriormente, quando a EC n. 41, de 2003, modificou o critério de cálculo das aposentadorias (art. 40, §§ 3º e 17²⁹), substituindo, para o futuro, a integralidade (isto é, a correspondência entre o valor inicial da aposentadoria e a última remuneração da atividade) pelo cálculo pela média das contribuições vertidas pelo servidor ao longo de sua vida tanto ao RGPS (onde há limitação ao teto) quanto ao RPPS (onde a base de cálculo não é limitada pelo teto do INSS).

Tendo em vista as principais modificações impostas pelas Reformas Previdenciárias para acentuar o caráter contributivo dos RPPSs, resta dizer que elas se mostraram também em harmonia com os princípios constitucionais. E não é preciso grande esforço para se chegar a essa conclusão, de acordo com aquilo que acima vimos ao descrever os princípios constitucionais da seguridade social e, sobretudo, os específicos da previdência social (regime jurídico previdenciário).

De fato, a contributividade é, como bem vimos acima, a mais marcante das características do sistema previdenciário na nossa Constituição e, assim, as alterações que acabamos de mencionar que levaram a um esclarecimento, a uma melhor definição deste princípio para os RPPSs atendem àquilo que foi estabelecido pelos princípios constitucionais.

Ademais, sob a óptica agora do princípio da equidade no custeio (art. 194, parágrafo único, V), também é justo (justiça social, prega o art. 193) que os diferentes níveis de valor de benefícios previdenciários do RPPS comparativamente ao RGPS levem a que os servidores públicos contribuam para o financiamento de suas aposentadorias (e não apenas para as pensões por morte, como até bem pouco tempo ocorria no Bra-

²⁹ Este art. 40, § 17 corresponde agora à redação do art. 201, § 3º da Constituição, constituindo mais um exemplo claro da aproximação entre os regimes geral e próprio de previdência social.

sil) em níveis compatíveis com as necessidades de custeio de seus regimes previdenciários³⁰.

Alterações Que Enfatizaram a Concessão de Prestações Apenas Diante de Situações de Necessidade Conseqüentes a Ocorrência das Contingências Sociais Pré-fixadas

Outra tendência das Reformas Previdenciárias que juntamente com a vista anteriormente (reforço à contributividade específica do sistema) contribuiu para prender os regimes próprios dentro das técnicas típicas da instituição do seguro foi a de se atrelar o desencadeamento da proteção (noutras palavras, a concessão dos benefícios do regime) apenas diante da ocorrência de verdadeiras situações de necessidade social, e não mais com base num critério meramente funcional, retributivo, como se devidas as prestações do regime apenas em atenção ao exercício de função pública pelos servidores por certo período ou às prerrogativas inerentes ao cargo exercido, ao “contrato” de trabalho do servidor, independentemente de o trabalhador estar ou não em plenas condições de continuar a desenvolver suas atividades.

Aqui, podem ser incluídas alterações tais como as que (a) impuseram o atingimento de idade mínima para se aposentar voluntariamente (60 anos para homens e 55 para mulheres na regra permanente), (b) o fim das aposentadorias proporcionais por tempo de serviço, antes possíveis já aos 30 ou 25 anos de atividade, respectivamente, de homens e mulheres, (c) o fim da possibilidade de redução do tempo de serviço para a aposentadoria de professores universitários (continuando, porém, a contagem reduzida para funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio), (d) vedação da possibilidade de filiação facultativa ao RGPS de servidores já filiados a RPPS (afinal, quanto a esta

³⁰ No âmbito da União, pelo menos desde a legislação concretizadora (Lei n. 8.688, de 21 de julho de 1993) do antigo art. 40, § 6º (introduzido, como vimos acima, pela EC n. 03, de 17 de março de 1993), já há expressiva contribuição (eis que incidente sobre a remuneração total, sem teto) dos servidores públicos para o financiamento tanto das pensões de seus dependentes quanto de suas aposentadorias. Nos Estados e Municípios, porém, em geral, apenas após a EC n. 41, de 2003, é que se tem verificado a cobrança de contribuições previdenciárias também para o custeio das aposentadorias dos servidores respectivos.

última alteração, se o trabalhador público já se encontra protegido obrigatoriamente pela cobertura proporcionada pelo regime próprio a que se vincula, seria a rigor desnecessária sua filiação facultativa ao RGPS).

Por trás dessas alterações (alíneas “a”, “b” e “c”) está a idéia de que o mero transcorrer dos anos de atividade não geraria, por si só, necessidade social para o trabalhador, o que, no entanto, poderia ocorrer se atingida a velhice (daí condicionar-se a aposentadoria a uma idade mínima e eliminarem-se aposentadorias “precoces” por tempo de serviço antecipado). Assim, adotou-se lógica segundo a qual a previdência é um seguro reparador de necessidades sociais que afligem o orçamento familiar dos trabalhadores em consequência da ocorrência de eventos que lhes retiram involuntariamente a capacidade de continuar trabalhando (assim ocorre com a invalidez, a doença, a velhice, a morte, a maternidade) ou lhes impõem gastos adicionais (p. ex., o nascimento e a manutenção de um filho), somente devendo haver o pagamento das prestações diante da ocorrência dessas contingências ou riscos sociais.

Poderia também ser incluída aqui a criação, apenas com a EC n. 20, de 1998, de teto de benefícios para o RPPS, ou seja, de limite máximo para o pagamento das aposentadorias e pensões dos servidores públicos. Tal teto passou a corresponder, desde a EC n. 20, de 1998, à remuneração do cargo efetivo em que se deu a aposentadoria (ou que serviu de referência para a concessão da pensão por morte).

Até então, o valor das aposentadorias do RPPS podiam exceder tal parâmetro, o que ocorria freqüentemente. Por exemplo, no âmbito federal, o antigo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (Lei n. 1.711, de 28 de outubro de 1952), já previa que: “Art. 184. O funcionário que contar 35 anos de serviço será aposentado: I– com provento correspondente ao *vencimento ou remuneração da classe imediatamente superior*; II– com provento *aumentado de 20%* quando ocupante da última classe da respectiva carreira; III– *com a vantagem do inciso II*, quando ocupante de cargo isolado se tiver permanecido no mesmo durante três anos”. O art. 192 da Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990, manteve essa diretriz, estabelecendo que: “Art. 192. O servidor que contar tempo de serviço para aposentadoria integral será aposentado: I– com a remuneração do padrão da classe *imediatamente superior* àquela em que se encontra posicionado; II– quando ocupante da última classe da carreira,

com a remuneração do padrão correspondente, *acrescida da diferença* entre esse e o padrão da classe imediatamente anterior”. Registre-se que tal artigo havia sido vetado pelo Presidente da República, mas o Congresso Nacional derrubou o veto, de forma que ele produziu efeitos até sua revogação, que veio a ocorrer com a edição da Medida Provisória n. 1.522, de 14 de outubro de 1996, sucessivamente reeditada pelo Presidente, até a conversão na Lei n. 9.527, de 10 de dezembro de 1997.

E por que a previsão de teto para os benefícios também contribuiu para dar “cara de seguro” ao regime previdenciário de que cuida o art. 40 da Constituição? É que todo e qualquer seguro exige um teto para a indenização (ou prestações, no caso do seguro previdenciário) e, como vimos acima ao descrever o regime jurídico previdenciário, é característica desse regime a proteção limitada (limitada ao teto, justamente) do nível de vida do beneficiário. Obviamente, atribuir ao teto o valor da última remuneração do cargo efetivo ocupado pelo servidor já é em si um limite bastante elevado (que permite operar uma proteção integral da cobertura), que se pode até mesmo ter como *ideal* de cobertura, mais propriamente do que um limite. De qualquer forma, o que não se poderia admitir, *a partir do momento em que se adota uma lógica seguradora*, é a proteção de nível de renda até superior ao da última remuneração do trabalhador (como vimos que ocorria), pois aí não se está simplesmente mantendo as rendas seguradas mas, sim, acrescentando-se renda ao aposentado.

E é nessa medida que afirmamos que regras como esta não se destinavam a proteger verdadeiras situações de necessidade social decorrentes de contingências sociais que atingiam o segurado, mas sim a premiar ou recompensar o servidor no momento de sua aposentadoria, em retribuição aos serviços prestados ao Estado ou em atenção aos sacrifícios e restrições pessoais que, presumidamente, o exercício de cargo público lhe impunham (daí sua natureza funcional, de retribuição, mais do que reparadora, como é próprio nas prestações de natureza previdenciária). É dentro dessa mesma linha de pensamento que ainda hoje se sustentam as vantagens existentes na concessão de aposentadorias e pensões a militares, as quais também seriam incompatíveis *dentro de uma lógica tipicamente seguradora*, como a que as reformas acabaram por imprimir ao RPPS, aproximando-o da proteção conferida pelo RGPS.

Conclusão

Portanto, em uma grande síntese, o que as Reformas Previdenciárias produziram nos regimes próprios de previdência social foram alterações que caminharam no sentido de aproximá-los da estrutura de proteção do regime geral de previdência social, fazendo-o mediante a conformação daquele à lógica ou técnica do seguro, basicamente enfatizando o caráter contributivo e a proteção das necessidades advindas da ocorrência de contingências sociais previamente demarcadas. Tal aproximação, na medida em que reduz as diferenças na cobertura prestada aos sujeitos vinculados aos dois regimes básicos de previdência (RPPS e RGPS) mostra-se harmônica, no geral, com os princípios constitucionais da seguridade social e do regime jurídico previdenciário.

Artigo 3

ALTERAÇÕES DO BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO NOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA APOSENTADORIA E PENSÃO

*Magadar Rosália Costa Briguet¹
Maria Cristina Lopes Victorino²*

Considerações Preliminares

O tema da alteração dos benefícios previdenciários – aposentadoria e pensão – já concedidos, em sede de controle interno e externo, é instigante em razão dos múltiplos aspectos jurídicos que suscita, impondo o exame de diversos institutos e princípios gerais de direito, constitucionais e legais, que regem a atividade administrativa.

O propósito deste artigo consiste, sem a pretensão de esgotar a matéria, em dar a sistematização necessária ao operador do direito no enfrentamento dos casos concretos que lhe são submetidos.

Serão tratados os seguintes aspectos do tema em estudo: conceito e natureza jurídica dos benefícios previdenciários – aposentadoria e pensão – ; classificação do ato concessivo; tipos mais comuns de alterações; desfazimento dos atos inválidos; limites da competência invalidatória; devido processo legal; restituição dos valores pagos indevidamente; participação do Tribunal de Contas; conclusões.

¹ Procuradora da Prefeitura do Município de São Paulo, aposentada. Assessora de Controle Externo do Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

² Procuradora da Prefeitura do Município de São Paulo. Chefe da Assessoria Jurídica da Secretaria Municipal da Gestão, da Prefeitura do Município de São Paulo.

Conceito e Natureza Jurídica

Aposentadoria é o direito assegurado ao titular de cargo público à percepção de sua remuneração, sem a correspondente prestação de serviços, após o implemento das condições estabelecidas na Constituição Federal para inatividade. Essa remuneração denomina-se provento.

Nas palavras de Di Pietro *“aposentadoria é o direito à inatividade remunerada, assegurado ao servidor público em caso de invalidez, idade ou requisitos conjugados de tempo de exercício no serviço público e no cargo, idade mínima e tempo de contribuição. Daí as três modalidades de aposentadoria: por invalidez, compulsória e voluntária*³.

Lopes Meirelles define aposentadoria como *“garantia de inatividade remunerada reconhecida aos servidores que já prestaram longos anos de serviço, ou se tornaram incapacitados para suas funções*⁴.

Pensão é o direito assegurado pela Constituição Federal ao beneficiário do servidor em razão de sua morte, de receber determinado montante na forma e condições fixadas na lei.

Bandeira de Mello, escrevendo sobre o benefício diz que *“pensão é a importância que, por motivo de morte do servidor, passa a ser mensalmente dispensada a um dependente seu ou, se houver mais de um, dividida entre eles (art. 215) na conformidade dos critérios legais (§ § 1º e 2º do art. 217 e art. 218)*⁵.

A Constituição Federal de 1988, na redação original do artigo 149, parágrafo único, facultava a instituição de contribuição previdenciária aos Estados, Distrito Federal e Municípios, cobrada de seus servidores para custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência e assistência social.

Em 1993, a Emenda Constitucional n. 03, de 17 de março, dando nova redação ao artigo 40, mediante a inclusão de parágrafo 6º, determinou que as aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais

³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2005, p. 478.

⁴ LOPES MEIRELLES, Hely. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p. 433.

⁵ BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 294.

fossem custeadas com recursos provenientes da União e das contribuições destes, na forma da lei.⁶

Com a edição da Emenda Constitucional n. 20, de 16 de dezembro de 1998, que fixou os principais objetivos da denominada reforma previdenciária do setor público, ficou assegurado aos servidores efetivos regime de previdência de caráter contributivo mediante adoção de critérios que preservassem o equilíbrio financeiro e atuarial do regime.

A partir da Emenda Constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003, com a nova redação do artigo 149, § 1º, da Constituição Federal, passou a ser obrigatória a Estados, Distrito Federal e Municípios, a instituição de contribuição para custeio do regime próprio dos titulares de cargo efetivo, cujo sistema, estabelecido no âmbito de cada ente federativo, deveria assegurar, pelo menos, os benefícios de aposentadoria e pensão por morte. A mesma emenda menciona expressamente o caráter solidário do regime, de forma a por fim às inúmeras demandas judiciais que envolviam a contribuição dos servidores inativos e pensionistas⁷.

Com a obrigatoriedade de instituição da contribuição, o direito da aposentadoria teve alterada sua natureza jurídica, passando de benefício decorrente da relação jurídico-funcional estabelecida com a Administração Pública, a benefício de natureza previdenciária, suportado pelos servidores e pelos respectivos entes federativos, destacando-se, assim, do rol de direitos estatutários.

Nesse sentido é a lição de Sarlo Jorge:

“Muito embora, nos seus primórdios, a aposentadoria dos servidores públicos tenha apresentado uma natureza eminentemente administrativa, como mera extensão da atividade do servidor, posteriormente, foi, mais e mais, se aproximando do que hoje representa um benefício de natureza eminentemente previdenciária.”⁸

⁶ Lei n. 8.688, de 21 de julho de 1993.

⁷ O artigo 4º da EC n. 41/03 foi considerado constitucional pelo Supremo Tribunal Federal nas ADIs 3105 e 3128.

⁸ SARLO JORGE, Tarsis Nametala. *Manual dos Benefícios Previdenciários*. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2006, p. 389.

Diferentemente da aposentadoria, a pensão já tinha cunho previdenciário para grande parte dos entes federativos, que mantinham institutos de previdência com contribuição obrigatória de seus servidores para o respectivo custeio.

Em suma, hoje ambos são benefícios previdenciários constitucionais, de prestação continuada, que se extinguem na forma da lei.

Classificação do Ato Concessivo

A concessão da aposentadoria e da pensão constitui ato administrativo típico, pois consubstancia declaração estatal feita sob regime jurídico de direito público, formulado para declarar, com efeitos jurídicos próprios, situação jurídico-funcional.

Cretella Júnior ao definir ato administrativo ensina:

“ (...) manifestação de vontade do Estado, por seus representantes, no exercício regular de suas funções, ou por qualquer pessoa que detenha nas mãos fração de poder reconhecido pelo Estado, que tem por finalidade imediata criar, reconhecer, modificar, resguardar ou extinguir situações jurídicas subjetivas, em matéria administrativa.”⁹

Em quaisquer das espécies de aposentadoria – voluntária, por invalidez e compulsória – e no caso de pensão, o órgão gestor do regime previdenciário próprio, uma vez verificado o implemento das condições ou a ocorrência do fato que enseja o benefício, não pode negar a sua concessão, daí porque ambos são considerados atos administrativos declaratórios do direito do servidor ou de seu beneficiário.

Além do mais, sobressai na formação deste ato a participação sucessiva do órgão concedente¹⁰ e do Tribunal de Contas, configurando-se, assim, ato administrativo complexo. O conceito de ato complexo é

⁹ CRETILLA JÚNIOR, José. *Direito Administrativo Brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 1983, v. I, p. 4.

¹⁰ Administração Pública direta, Autarquias e Fundações Públicas, Poder Judiciário, Poder Legislativo e o próprio Tribunal de Contas.

usual em direito administrativo, como aquele em que há o concurso de vontades de dois ou mais órgãos para um determinado fim, pelo que o ato “só se aperfeiçoa pelas manifestações de vontade convergentes de várias autoridades”¹¹

A participação do Tribunal na formação do ato será melhor examinada no item IX.

Tipos Mais Comuns de Alterações

Postos em breve análise o conceito e a natureza jurídica do ato concessório do benefício previdenciário e sua classificação, passa-se ao exame dos tipos mais comuns de alteração.

De início, é necessário fazer uma distinção entre as alterações exigíveis em face de vícios no ato concessório, que impõem integral ou parcialmente a sua correção, daquelas que se reportam a melhorias posteriores, que não ensejam a modificação do ato, mas dizem respeito apenas à situação jurídica dos aposentados e pensionistas diante do órgão gestor.

Relativamente aos vícios é importante deixar claro que não será objeto deste capítulo a teoria das nulidades dos atos administrativos formulada pela doutrina, sem consenso, especialmente no tocante às múltiplas causas que o tema suscita.

Por ora parece suficiente a diferenciação entre atos nulos e anuláveis, a sua retirada do mundo jurídico ou sua manutenção, mediante, respectivamente, invalidação ou convalidação.

Essa tese é a defendida por vários autores, entre eles, Celso Antônio Bandeira de Mello, Antônio Carlos Cintra do Amaral e Carlos Ari Sundfeld, este último, delimitando bem a questão, afirma:

“Parece-nos que a abordagem adequada da matéria deva ser feita de forma segmentada. Não se há de buscar uma classificação única dos atos administrativos inválidos, à moda do que possibilita o Código Civil para os atos privados, mas sim uma análise, sob diversos ângulos, dos problemas envolvidos na aplicação da invalidação con-

¹¹ LEAL, Victor Nunes. Valor das Decisões do Tribunal de Contas, *Revista de Direito Administrativo*, v. 12, p. 422.

tra o ato ilegal. Assim, a possibilidade de se salvar os efeitos do ato da extinção será critério a distinguir os atos convalidáveis dos inconvalidáveis (...)”¹²

Nessa perspectiva, é suficiente adotar, como critério a nortear a distinção dos vícios dos atos, o consagrado no direito positivo pela Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965, Lei da Ação Popular, em seu artigo 2º, que cataloga, em relação aos atos, os elementos de sua existência: competência, forma, objeto, motivo e finalidade.

Neste estudo, terão enfoque apenas os vícios relativos ao motivo, elencado na alínea “d” do dispositivo supra mencionado, que “*é o pressuposto de fato e de direito que serve de fundamento ao ato administrativo*”¹³, tendo em conta a natureza jurídica do ato concessório, declaratório de uma situação fática que se subsume à hipótese legal de concessão.

Os demais elementos não têm repercussão direta no direito declarado pelo ato – competência, forma, objeto – já que o direito do beneficiário subsistirá ainda que tais elementos mereçam correção, sem prejuízo, evidentemente, da comunicação ao Tribunal de Contas para aprovação e registro, conforme será elucidado no item IX deste capítulo. Exemplificando: se a competência legal para conceder o benefício é de autoridade dirigente do órgão gestor e este é concedido por autoridade hierarquicamente inferior, a autoridade titulada deverá repetir o ato, suprimindo o vício, sem qualquer reflexo no direito do beneficiário. Igualmente, em se tratando da formalização do ato desconforme – ausência de publicação no órgão oficial, do despacho concessivo, erro formal do fundamento legal (indicação de um dispositivo, quando se trata de outro, sem repercussão no cálculo dos proventos, ou, ainda, indicação incompleta do dispositivo legal pertinente), etc – esta deve ser corrigida e da mesma maneira, não interrompe ou suspende o pagamento da prestação.

Diferentemente, há repercussão direta no direito do beneficiário quando o **motivo de fato** do ato concessivo da aposentadoria e pensão não se subsume ao motivo legal, ou seja, quando os fatos considerados para fins de deferimento do benefício não se enquadrarem na hipótese

¹² SUNDFELD, Carlos Ari. Ato Administrativo Inválido. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, p.49.

¹³ DI PIETRO, 2005, p. 203.

normativa, por terem sido mal apreciados, quer na matéria de fato, quer na de direito.

Entre os fatos mais encontrados estão a não–implementação das condições estabelecidas em lei para integrar vantagens pecuniárias aos proventos ou pensão, erros materiais no cálculo, na apuração do tempo de contribuição, de serviço público, no cargo, na carreira, nas averbações de tempo de serviço fraudulentas, bem assim erro na exegese de lei (por exemplo: considerar como tempo de serviço período em que o interessado era um estagiário, sem vínculo laboral com a Administração).

Em outras palavras, as condições materiais que fundamentam o direito não estão presentes, quer integral ou parcialmente, ensejando ora a modificação – supressão, redução, aumento – na composição dos valores dos proventos ou das pensões, alterando a base de cálculo, ora no percentual aplicado sobre esses valores, ou ainda na constatação de inexistência de tempo: de serviço público, de contribuição, de cargo e de carreira, todos requisitos exigíveis para a concessão da aposentadoria em várias das regras previstas na Constituição Federal, sobretudo com a edição das emendas constitucionais.

Nessas hipóteses, o defeito do ato é insanável, não podendo subsistir, sob pena de afronta ao arcabouço jurídico que disciplina a atuação da Administração Pública.

Desfazimento dos Atos Inválidos

O desfazimento do ato viciado pela própria Administração (órgão gestor) por razões de ilegalidade se dá com a invalidação, ou anulação, como alguns a denominam, que consiste na eliminação de um ato administrativo, por outro, com a desconstituição de seus efeitos passados, presentes e futuros.

Diz-se por outro ato porque *“não existe, no direito administrativo, a figura da nulidade de pleno direito. Dizer que um ato é nulo de pleno direito não expressa a realidade jurídica. Enquanto o ato não é anulado por um órgão especialmente qualificado para tal, ele vale. (...) Antes da anulação, afirmar-se que há um ato administrativo inválido é mera questão de opinião”*.¹⁴

¹⁴ CINTRA DO AMARAL, Antônio Carlos. Validade e Invalidade do Ato Administrativo, *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, Salvador, v. I, n. 8, 2001.

Fundamenta-se a possibilidade de invalidação dos atos pela Administração, espontaneamente ou por provocação, no poder de autotutela que exerce sobre os próprios atos, independentemente de recurso ao Poder Judiciário, representando, dessa maneira, controle interno dos atos administrativos.

Com acerto, leciona Sundfeld que a invalidação é um ato declaratório constitutivo, desconstituindo os efeitos já produzidos e retirando a aptidão do ato para produzi-los no futuro¹⁵.

A existência desse poder-dever não afasta a competência do Poder Judiciário que também pode declarar a invalidação dos atos, mediante provocação dos interessados.

A possibilidade de a administração anular os próprios atos está há muito consagrada nas Súmulas n. 346 e n. 473 do Supremo Tribunal Federal¹⁶.

Súmula n. 473 – “A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”.

Tal prerrogativa passou a ter tratamento infralegal a partir de 1996, quando editadas pelos entes federativos leis ordinárias específicas. Foram elas: a Lei n. 33, de 26 de dezembro de 1996, do Estado de Sergipe; a Lei n. 10.177, de 30 de dezembro de 1998, do Estado de São Paulo; a Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999¹⁷, da Administração Pública Federal; a Lei n. 11.781, de 06 de junho de 2000, do Estado de Pernambuco; a Lei n. 2.834, de 07 de dezembro de 2001, do Distrito Federal (que recepcionou a lei federal); Lei n. 7.692, de 1º de julho de 2002, do Estado do Mato Grosso.

¹⁵ CINTRA DO AMARAL, 2001, p.23.

¹⁶ Súmula n. 346 – “A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos”.

¹⁷ “Art. 53. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revoga-los por motivo de conveniência e oportunidades, respeitados os direitos adquiridos.”

Importante lembrar que, diante da natureza dessas normas, de caráter eminentemente administrativo, onde a autonomia dos entes federativos para legislar prevalece, conclui-se que a aplicação de cada uma delas circunscreve-se às relações jurídicas ocorridas no seu respectivo âmbito e nenhum outro¹⁸.

Não obstante, Estados e Municípios que não tenham editado leis próprias podem adotar respectivamente, a da União ou a do Estado e na falta de lei estadual, a da União, por analogia, mediante processo de integração das correspondentes normas.

Confira-se, a propósito, o ensinamento de Barroso, quando alude ao prazo prescricional (decadencial) para a Administração rever seus atos inválidos:

“O fato de não haver uma norma dispendo especificamente acerca do prazo prescricional em determinada hipótese não confere a qualquer pretensão a nota da imprescritibilidade. Caberá ao intérprete buscar no sistema normativo, em regra através de interpretação extensiva ou da analogia, o prazo aplicável.”¹⁹ (g.n.)

Couto e Silva, com o costumeiro acerto, preleciona:

“As disposições constantes na Lei do Processo Administrativo da União não se aplicam aos Estados e Municípios. A União, além disso, não tem competência constitucional para legislar sobre processo administrativo das demais entidades que integram a Federação. É óbvio, pois, que o prazo decadencial, previsto no art. 54 da Lei 9.784/99 não se estende aos Estados e Municípios, bem como às pessoas jurídicas que compõem as respectivas Administrações Indiretas. O que vige para todos esses, entretanto, é o princípio da segurança jurídica, em razão de sua sede constitucional, há muito reconhecida na doutrina e recentemente afirmada pelo Supremo Tribunal Federal.”²⁰

¹⁸ REsp 628.792/RS, DJ 23/05/2005, p. 362.

¹⁹ BARROSO, Luiz Roberto. *Prescrição Administrativa: Autonomia do Direito Administrativo e Inaplicabilidade da Regra do Código Civil – RDP 27/199*, p. 92 e 94.

²⁰ COUTO E SILVA, Almiro. *Princípios da Legalidade da Administração Pública e da Segurança Jurídica no Estado de Direito Contemporâneo. Revista de Direito Público*, n. 84, 1987, p.46.

Fixado, assim, o poder-dever da Administração (órgão gestor) de invalidar os atos viciados, o procedimento por ela adotado terá conotações específicas, devendo ser identificados os seguintes requisitos: se a correção repercute no campo de interesses dos beneficiários; o momento da sanatória, se anterior ou posterior à atuação do Tribunal de Contas ou se determinada pelo próprio Tribunal; decurso de razoável lapso temporal entre a prática do ato e a correção da ilegalidade; e, finalmente, eventual devolução dos valores pagos indevidamente.

Importa ainda considerar que a modificação do ato concessivo da aposentadoria implicará, também, a alteração do respectivo título ou portaria expedido, mediante seu apostilamento, que equivale a uma averbação, na lição de Meirelles.²¹

É de se enfatizar que o título ou portaria relativos à aposentadoria deve espelhar integralmente a situação da renda mensal a que fará jus o aposentado, bem assim o fundamento legal da concessão.

No tocante às pensões, ante a inexistência usual de título ou portaria, não se cogita do referido ato formalizador, bastando a retificação a ser feita na forma da lei.

Limites da Competência Invalidatória

Os atos concessivos de aposentadoria e pensão, em razão dos atributos de legitimidade e veracidade, geram para os beneficiários confiança e certeza de sua situação jurídica. Se assim não fosse haveria uma eterna desconfiança a permear a relação entre o beneficiário e o órgão concedente.

Tal situação de incerteza não se compadece com dois subprincípios do Estado de Direito: o princípio da segurança jurídica e o da proteção da confiança dos cidadãos.

Na lição de Sampaio Silva:

“A segurança jurídica está relacionada a questões de ordem objetiva, como garantia de estabilidade e firmeza de orientações, enquanto a proteção da confiança refere-se a uma vertente subjetiva, com-

²¹ LOPES MEIRELLES, 2004, p.186.

preendendo a previsibilidade dos indivíduos em relação aos efeitos jurídicos dos atos do Poder Público.”²²

Por certo a invalidação dos atos administrativos acha-se inserida num contexto em que, de um lado encontra-se o princípio da legalidade violado e, de outro, o da segurança jurídica e o da proteção da confiança, mais conhecido como o princípio da boa fé. Nem sempre é possível a prevalência do princípio da legalidade para recompor-se o ato maculado, constituindo tormentosa tarefa para a Administração escolher qual dos princípios deve prevalecer, ou ainda se é possível a sua combinação.

Couto e Silva assinala com muita propriedade esse conflito, quando afirma:

“É importante que se deixe bem claro, entretanto, que o dever (e não o poder) de anular os atos administrativos inválidos só existe quando no confronto entre o princípio da legalidade e o da segurança jurídica o interesse público recomende que aquele seja aplicado e este não. Todavia, se a hipótese inversa verificar-se, isto é, se o interesse público maior for de que o princípio aplicável é o da segurança jurídica e não o da legalidade da Administração Pública, então a autoridade competente terá o dever (e não o poder) de não anular, porque se deu a sanatória do inválido pela conjugação da boa-fé dos interessados com a tolerância da Administração e com o razoável lapso de tempo²³.

E mais adiante, o autor, ao analisar o artigo 54 da Lei federal, assevera:

“No que se refere ao art. 54, o legislador determinou que após o transcurso do prazo de cinco anos sem que a autoridade administrativa tivesse exercido o direito de anulação de ato administrativo

²² SAMPAIO SILVA, Clarissa. *Limites à invalidação dos atos administrativos*. Max Limonad: 2001, p. 86.

²³ COUTO E SILVA, Almiro. O Princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Público Brasileiro e o Direito Administrativo e o Direito da Administração Pública de Anular seus Próprios Atos Administrativos: o Prazo Decadencial do Artigo 54 da Lei do Processo Administrativo da União (Lei n. 9.784/99). *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, ano 2, n. 6, jul/set 2004.

favorável, ele decairia desse direito, a menos que o beneficiado pelo ato administrativo tivesse agido com má fé.

Como se trata de regra, ainda que inspirada num princípio constitucional, o da segurança jurídica, não há que se fazer qualquer ponderação entre o princípio da legalidade e o da segurança jurídica, como anteriormente à edição dessa regra era necessário proceder. O legislador ordinário é que efetuou essa ponderação decidindo-se pela prevalência da segurança jurídica, quando verificadas as circunstâncias perfeitamente descritas no preceito. Atendidos os requisitos estabelecidos na norma, isto é, transcorrido o prazo de cinco anos e inexistindo comprovada má fé dos destinatários, opera-se, de imediato, a decadência do direito da Administração Pública Federal de extirpar do mundo jurídico ato administrativo por ela exarado, quer pelos próprios meios, no exercício da autotutela, quer pela propositura de ação judicial visando a decretação de invalidade daquele ato jurídico. Com a decadência, mantém-se o ato administrativo com todos os efeitos que tenha produzido, bem como fica assegurada a continuidade de seus efeitos no futuro.”

Vê-se para logo que a ilegalidade do ato administrativo não implica por si só a obrigatoriedade de sua invalidação, existindo circunstâncias inviabilizadoras de seu desfazimento, como são o decurso do tempo e a boa-fé dos envolvidos.

Consoante assinalado anteriormente, restringindo-se o objeto deste capítulo ao tema dos atos inválidos por vício no motivo – impossibilidade de subsunção da situação fática à hipótese legal –, fica afastado, desde logo, o exame da convalidação dos atos concessórios de aposentadoria e pensão, pois só se convalidam os atos que podem ser re praticados sem o vício de origem e de maneira que o novo ato possa retroagir, o que não se admite quando há tal vício²⁴.

Quando promana da Administração, esta corrige o defeito do primeiro ato mediante um segundo ato, o qual produz de forma consoante com o Direito aquilo que antes fora efetuado de modo dissonante com o

²⁴ Ensina Bandeira de Melo, em sua obra Curso de Direito Administrativo que “A convalidação é o suprimento da invalidade de um ato com efeitos retroativos. Este suprimento pode derivar de um ato da Administração ou de um ato do particular afetado pelo provimento viciado.

Direito. Mas com uma particularidade: seu alcance específico consiste precisamente em ter efeito retroativo. O ato convalidador remete-se ao ato inválido para legitimar seus efeitos pretéritos. A providência correta tomada no presente tem o condão de valer para o passado.

É claro, pois, que só pode haver convalidação quando o ato possa ser produzido validamente no presente. Importa que o vício não seja de molde a impedir a reprodução válida do ato. Só são convalidáveis atos que podem ser legitimamente produzidos”.(BANDEIRA DE MELLO, 2004).

Nesse panorama, caberia, ainda que de passagem, uma palavra sobre tratar-se, o decurso do tempo em questão, de prazo prescricional ou decadencial.

A temática é polêmica e seus estudiosos são unânimes em reconhecer a dificuldade da distinção entre os institutos.

Para Câmara Amaral, prescrição e decadência se distinguem pela diversidade da natureza do direito que se extingue: a decadência supõe um direito que, embora nascido, não se tornou efetivo pela falta de exercício e a prescrição um direito nascido e efetivo que feneceu pela falta de proteção pela ação²⁵.

Em se tratando do prazo para a Administração invalidar seus atos, contudo, não há maior dificuldade: doutrina e jurisprudência têm apontado o prazo como decadencial. Vejamos.

Couto e Silva, consoante lições mais acima transcritas, refere-se ao prazo como decadencial, conquanto pelo seu decurso *in albis*, o que pe-rece é o direito da Administração de rever o ato.

Zancaner observa que:

“ (...) no Direito Privado a prescrição basta para garantir a segurança jurídica (...) o mesmo não se dá no Direito Público, pois o princípio da segurança jurídica só fica resguardado através do instituto da decadência, em se tratando de atos inconvalidáveis, devido ao fato da Administração Pública não precisar valer-se da ação, ao contrário do que se passa com os particulares para exercitar o seu poder de invalidar. Logo, o instituto da prescrição não seria sufi-

²⁵ CAMARA AMARAL, Antônio Luiz. Da prescrição e da decadência. Rio de Janeiro: Forense, 1982, p.7.

ciente para pacificar a situação que advém da matéria objeto deste estudo. Tanto é exata esta assertiva que não se concebe a possibilidade de interrupção ou suspensão do prazo para a Administração invalidar, característica esta da decadência, em oposição à prescrição.

Assim, muito embora a doutrina tenha utilizado o prazo prescricional como forma de sanção dos atos inválidos, este consiste em prazo decadencial (...)²⁶

Tomemos ainda as palavras de Paula Marques para quem, “*é noção cediça, pois unanimemente proclamada por pensadores de melhor suposição, que se configura impropriedade terminológica a atribuição da denominação de prescrição administrativa à perda do direito de revisão da Administração dos seus atos pelo decurso do tempo. A Administração tem, hospedada que está no princípio da autotutela, o direito, pretensão e ação de direito material à decretação da invalidade dos seus próprios atos administrativos. E, portanto, prazo decadencial.*”²⁷

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça também apontam o prazo como decadencial.²⁸

Uma vez esclarecido que embora se fale em prazo prescricional, tecnicamente estamos tratando de prazo de decadência, resta definir a forma de sua contagem, a partir da edição das leis ordinárias específicas.

Sobre a aplicação retroativa da Lei Federal n. 9.784 de 1999, o Órgão Especial do Superior Tribunal de Justiça, após controvérsia instaurada em suas Turmas Julgadoras por ocasião do julgamento de mandado de segurança²⁹ assentou que o termo *a quo* para a contagem do prazo decadencial nela estabelecido é a data em que a lei entrou em vigor e não da data em que praticado o ato, para que não se atribua à lei incidência retroativa, *verbis*:

²⁶ ZANCANER, Weida. *Da Convalidação e da Invalidação dos Atos Administrativos*. São Paulo: Malheiros Editores, 2001, p.77.

²⁷ PAULA MARQUES, Raphael Peixoto de. O Instituto da Prescrição no Direito Administrativo. *Revista do TCU*, ano 34, jan/mar 2003, p. 53.

²⁸ STF : MS 25440/DF, Tribunal Pleno, DJ 28-04-2006, p.6; MS 25113/DF, Tribunal Pleno, DJ 06-05-2005, p.7. STJ: MS 9073/DF, Corte Especial, DJ 29.05.2006, p. 139; AgRg no REsp 439616/BA, Sexta Turma, DJ 27.03.2006, p. 349.

²⁹ MS 9.112/DF, DJ de 16/02/2005.

“ADMINISTRATIVO – ATO ADMINISTRATIVO – REVOGAÇÃO – DECADÊNCIA – LEI 9.784/99 – VANTAGEM FUNCIONAL – DIREITO ADQUIRIDO – DEVOLUÇÃO DE VALORES.

1. Até o advento da Lei 9.784/99, a Administração podia revogar a qualquer tempo os seus próprios atos, quando eivados de vícios, na dicção das Súmulas 346 e 473/STF.
2. A Lei 9.784/99, ao disciplinar o processo administrativo, estabeleceu o prazo de cinco anos para que pudesse a Administração revogar os seus atos (art. 54).
3. A vigência do dispositivo, dentro da lógica interpretativa, tem início a partir da publicação da lei, não sendo possível retroagir a norma para limitar a Administração em relação ao passado.
4. Ilegalidade do ato administrativo que contemplou a impetrante com vantagem funcional derivada de transformação do cargo efetivo em comissão, após a aposentadoria da servidora.
5. Dispensada a restituição dos valores em razão da boa-fé da servidora no recebimento das parcelas.
6. Segurança concedida “em parte”.

Seguiram-se inúmeras decisões nessa linha de entendimento, entre as quais destacamos parte da ementa do seguinte acórdão³⁰:

“RECURSO ESPECIAL. OMISSÃO DE QUESTÃO CONSTITUCIONAL. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA. PRECLUSÃO. ADMINISTRATIVO. CESSAÇÃO DE PAGAMENTO DE PENSÃO POR MORTE A FILHA SOLTEIRA MAIOR DE VINTE E UM ANOS DE EX-SERVIDOR. DECADÊNCIA CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. AUSÊNCIA DE LEI. PRAZO QÜINQUENAL. LEI N. 9.784/99. INCIDÊNCIA NO ÂMBITO ESTADUAL E RETROATIVA. IMPOSSIBILIDADE.

(...)

3. Embora a doutrina seja uníssona na afirmação do caráter relativo da não submissão da autotutela ao tempo, em obséquio da segurança jurídica, um dos fins colimados pelo Direito, é certo que, no sistema de direito positivo brasileiro, o poder estatal de autotutela não se mostrou nunca, anteriormente, submetido a prazos de caducidade, estabelecendo-se, além, ao revés, prazos prescricionais em favor do Estado.
4. A partir da edição da Emenda Constitucional n. 19, entretanto, significativas mudanças ocorreram no Direito Administrativo Brasileiro, culminando

³⁰ REsp 628.792/RS, DJ 23/05/2005, p. 362.

- com a chamada “Reforma do Aparelho do Estado”, e com expressivas modificações no estatuto legal e constitucional do *jus imperii*.
5. Dando consecução aos imperativos do Estado Social e Democrático de Direito, a Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999, disciplinou, nos próprios da decadência, o poder-dever de autotutela da Administração Pública, que até então não se submetia a prazo qualquer.
 6. Em se pretendendo atribuir à Lei n. 9.784/99 aplicação subsidiária no âmbito estadual, eis que não tem eficácia própria relativamente aos entes federados diversos da União, não há como atribuir-lhe incidência retroativa, de modo a impor, para os atos praticados antes da sua entrada em vigor, o prazo quinquenal com termo inicial na data do ato.
 7. Precedentes da Corte Especial (MS n. 9.112/DF e 9.157/DF, Relatora Ministra Eliana Calmon e MS n. 9.115/DF, Relator Ministro Cesar Asfor Rocha, j. 16/2/2005).
 8. Recurso provido”.

Merece, ainda, especial destaque o seguinte julgamento³¹:

RECURSO ESPECIAL. PREVIDENCIÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. ACUMULAÇÃO DE PROVENTOS COM VENCIMENTOS. DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA. LEI 9784/99. CONTAGEM DO PRAZO A PARTIR DA VIGÊNCIA DA LEI. MÁ-FÉ DA AUTORA. DECADÊNCIA AFASTADA.

Nos termos do entendimento firmado por esta Eg. Corte de Justiça nos autos dos Mandados de Segurança n.s 9112/DF, 9115/DF e 9157/DF, restou definido que a Lei 9784/99 tem como termo *a quo*, para os atos que lhe são anteriores, a data de sua publicação – 01/02/99, e não a data do ato atacado. Decadência afastada na hipótese.

Impende ainda considerar que o aresto recorrido entendeu ter agido a autora de má-fé em não comunicar ao órgão pagador o fato extintivo da pensão especial.

Recurso desprovido.

No mesmo diapasão preleciona Couto e Silva, ao tratar dos atos praticados antes da entrada em vigor da lei federal:

“ A regra do art. 54 da Lei n. 9784/99, como normalmente acontece com as regras jurídicas, tem, por certo vocação prospectiva, isto é,

³¹ REsp n. 611.511/CE, DJ 01/07/05.

sua aplicação visa ao futuro e não ao passado. Quer isso dizer, portanto, que o prazo de cinco anos fixado naquele preceito, tem seu termo inicial na data em que a Lei n. 9.784/99 começou a vigor, até porque a atribuição de eficácia retroativa à norma legal instituidora do prazo de decadência muito possivelmente atingiria situações protegidas pela garantia constitucional dos direitos adquiridos.

Entretanto, a vigência do princípio constitucional da segurança jurídica é bem anterior à Lei n. 9784/99 e é ele que torna compatível com a Constituição o art. 54 daquele mesmo diploma, quando confrontado com o princípio da legalidade. Na verdade, se inexistisse, como princípio constitucional, o princípio da segurança jurídica, não haveria como justificar, em face do princípio da legalidade, a constitucionalidade do art. 54 da Lei n. 9.784/99, valendo o mesmo raciocínio para as demais regras de decadência ou de prescrição existentes em nosso ordenamento jurídico.

Bem se vê, portanto, que as situações que se constituíram anteriormente à entrada em vigor do art. 54 da Lei n. 9.784/99, devem ser solucionadas à luz do princípio da segurança jurídica, entendido como princípio da proteção à confiança, ponderado juntamente com o princípio da legalidade, exatamente como procedeu o STF no MS 22357/DF. Anteriormente à Lei n. 9.784/99, para os que não reconheciam a existência de prazo prescricional de cinco anos (que, em alguns casos era decadencial, como sucedida, por exemplo, com o direito à invalidação de ato administrativo), para as pretensões ou direitos do Poder Público contra os particulares, ficava ao prudente arbítrio do julgador ou do aplicador do direito determinar, diante das peculiaridades do caso concreto, qual a extensão do prazo após o qual não ocorrendo a má fé dos destinatários do ato administrativo, ficaria a Administração Pública inibida de anulá-lo, para, desse modo, assegurar a estabilidade das relações jurídicas com base no princípio da segurança jurídica. Por essas situações, o art. 54 da Lei n. 9.784/99 deu a medida do que seria “prazo razoável” para influir no juízo de precedência do princípio da segurança jurídica sobre o da legalidade, no cotejo ou no balancing test entre esses dois princípios, em face da prolongada inação da Administração Pública no que diz com o exercício do seu poder – (que para nós é um poder-dever) – autotutela.

56. Entenda-se bem: não se está postulando a atribuição de eficácia retroativa ao prazo do art. 54 Lei de Processo Administrativo da União. O que estamos afirmando é que essa lei, ao instituir prazo de decadência do direito à invalidação, em regra inspirada no princípio da segurança jurídica, introduziu no nosso sistema jurídico parâmetro indicador do lapso de tempo que, associado a outras circunstâncias, como a boa fé dos destinatários do ato administrativo, estaria a recomendar, após o seu transcurso, a manutenção do ato administrativo inválido³².

Por sua vez, o Supremo Tribunal Federal em decisão proferida em mandado de segurança³³ em Sessão Plenária, o relator para o acórdão, Ministro Gilmar Mendes, chega a cogitar da aplicação do princípio da segurança jurídica, de forma integral, por envolver, a hipótese dos autos atos, ocorrido anteriormente à Lei n. 9.784 de 1999, “*verbis*”:

“Impressiona-me, ademais, o fato de a cassação da pensão ter ocorrido passados 18 anos de sua concessão – e agora já são 20 anos. Não estou seguro que se possa invocar o art. 54 da Lei n. 9.784 de 1999 (...) – embora tenha sido um dos incentivadores do projeto que resultou na aludida lei – uma vez que, talvez de forma ortodoxa, esse prazo não deva ser computado com efeitos retroativos. Mas afigura-se-me inegável que há um “quid” relacionado com a segurança jurídica que recomenda, no mínimo, maior cautela em caso como o dos autos. Se estivéssemos a falar em direito real, certamente já seria invocável a usucapião”.

E mais adiante:

“É possível que, no caso em apreço, fosse até de se cogitar da aplicação do princípio da segurança jurídica, de forma integral, de modo a impedir o desfazimento do ato. Diante, porém do pedido formulado e da ‘causa petendi’ limito-me aqui a reconhecer a forte plausibilidade jurídica desse fundamento.”

³² REsp n. 611.511/CE, DJ 01/07/05.

³³ MS-ED n. 24.268-0/MG, DJ 09/06/2006.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao apreciar recurso em mandado de segurança envolvendo a aplicação da lei paulista³⁴ com supedâneo no voto do Desembargador Relator, decidiu:

“No caso dos autos, há que ser aplicado o prazo instituído pelo artigo 10, inciso I, da Lei Estadual n. 10.177, de 30 de dezembro de 1998, que é dez (10) anos, contados, porém, da entrada em vigor desse Diploma Legal, e, 1º de maio de 1999. Nessa conformidade, concedida, que foi a aposentadoria em 16 de março de 1996 (fls. 142), anulada, contudo, em 19 de dezembro de 2001, deduz-se não consumada a prescrição.”³⁵

No que tange à ausência de boa-fé do beneficiário, é de se notar que não se colocam os limites para invalidação: quer o prazo decadencial, quer o princípio da segurança jurídica.

A propósito, é bom que se registre que não obstante a Lei n. 10.177 de 1998, do Estado de São Paulo, em seu artigo 10, inciso I (dez anos), não ressalve expressamente sua aplicação aos casos de má-fé comprovada, como o faz a Lei Federal n. 9.784 de 1999, em seu artigo 54 (05 anos) e a Lei Federal n. 8.213, de 24 de julho de 1991 – que dispõe sobre os planos de benefícios da previdência social –, em seu artigo 103/A (10 anos), acrescido pela Lei Federal n. 10.839, de 5 de fevereiro de 2004, não discrepam, doutrina e jurisprudência, na conclusão segunda a qual, mesmo após o transcurso do prazo (de decadência) estabelecido nas leis disciplinadoras do poder-dever de autotutela da Administração Pública, **pode ser decretada a invalidade do ato**, nas hipóteses de vício insanável, que se caracteriza pela **má-fé ou fraude** por parte do beneficiário, e que impede, desse modo, sua subsistência pelo decurso do tempo³⁶.

Para os atos praticados anteriormente às referidas leis, reguladoras do processo administrativo, afastada a imprescritibilidade defendida no passado, há doutrinadores que sustentam a aplicabilidade, com fundamento no princípio da analogia, do prazo previsto no Código Civil de 1.917, vigente ao tempo, a teor do disposto em seu artigo 177, isto é: 20 anos.

³⁴ Lei n. 10.177 de 1998.

³⁵ MS n. 92.967-0/0-00, obtido no site www.tj.sp.gov.br.

³⁶ REsp n. 540.904/RS, STJ, Sexta Turma, DJ 01/07/2005, p.654.

Evidentemente, com a entrada em vigor das respectivas leis reguladoras do processo administrativo, para entes federativos que adotavam anteriormente o prazo do Código Civil, impõe-se a aplicação da regra fixada no artigo 2.028 do novo Código.³⁷

Sundfeld, examinando o tema, anteriormente à edição das leis que estabeleceram prazos decadenciais, afirmava que *“a invalidação dos atos inconvalidáveis pode ser feita por prazo longo e a dos convalidáveis, por prazo curto. O prazo mais dilatado previsto no Código Civil é de vinte anos, estipulado para a prescrição das ações pessoais (art. 177), e que servirá para invalidação dos atos inconvalidáveis.”*³⁸

Impende, ainda, em se tratando de desfazimento de ato concessório de aposentadoria ou pensão, considerando a sua natureza complexa, conforme assinalado no item III deste trabalho, o termo *a quo* para contagem do prazo decadencial passa a fluir da data da aprovação e registro pelo Tribunal de Contas, pois esse o momento em que o ato se torna perfeito e acabado.³⁹

Por fim, tendo a aposentadoria ou pensão fundamento em lei posteriormente declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, sua subsistência não será afetada somente se a Corte Suprema restringir os efeitos da declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.⁴⁰

Devido Processo Legal

Embora não constitua, propriamente, limite ao poder da Administração anular seus próprios atos, o órgão gestor não pode invalidar o benefício de imediato, devendo fazê-lo somente ao fim de regular procedimento administrativo, no qual seja assegurado ao beneficiário, ou beneficiários atingidos, o direito ao contraditório a ampla defesa.

³⁷ “Art. 2028. Serão os da lei anterior os prazos, quando reduzidos por este código, e se na data de sua entrada em vigor, já houver transcorrido mais da metade do tempo estabelecido na lei revogada.”

³⁸ Ob. Cit. p. 91

³⁹ STF: MS 25113/DF, DJ 06-05-2005, p.7; MS 25192/DF, Tribunal Pleno, DJ 06-05-2005, p.8. MS 24997/DF, Tribunal Pleno, DJ 01-04-2005, p. 6: MS 25090/DF, Tribunal Pleno, DJ 01-04-2005, p. 7.

⁴⁰ Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999, art. 27.

A Constituição Federal garante aos litigantes em processo judicial ou administrativo o devido processo legal, com os corolários do contraditório e ampla defesa⁴¹.

A doutrina⁴² e a jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal são firmes no sentido de que, ainda que se cuide de procedimento meramente administrativo, a observância aos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, condiciona o exercício da atividade administrativa que importe em supressão ou redução de valores pagos aos servidores, aos aposentados e pensionistas, punição disciplinar, limitação de direitos ou que repercuta no campo de interesses individuais.⁴³

A lei paulista n. 10.177 de 1998 regula o procedimento a ser observado na anulação de ofício em seu artigos 59 a 61.

A lei federal nada dispõe a respeito.

Forçoso destacar que o Tribunal de Contas não está jungido ao devido processo legal, quando, no julgamento da concessão de aposentadoria ou pensão, decidir pela ilegalidade dos atos, quer em razão de parcelas indevidas, quer por redução dos proventos ou pensões, quer em face da ausência do direito. Com efeito a Corte de Contas, nessa tarefa, exercita o controle externo que lhe atribui a Constituição Federal, artigo 71. Esse é o entendimento que tem prevalecido na jurisprudência recente do Excelso Pretório.⁴⁴

⁴¹ Art. 5º, LV, CF.

⁴² FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Estado de Direito e Devido Processo Legal. *Revista Diálogo Jurídico*, n. 11. Bahia: 2002; SIMÕES. Mônica Toscano. O Processo Administrativo e a Invalidação dos Atos Viciados. Malheiros Editores, 2004, p. 160.

⁴³ RE 367.880/AL, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJ 11/10/2005, p-00083; MS 24.268/MG, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJ 17/09/2004, p-00053; AI 230.409/SC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE; DJ 17/05/2004, p-00019; AI 241201/SC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, 2ª Turma, DJ 20/09/2002, p-00109; MS 23550/DF, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, DJ 31/10/2001, p-00006; AI 260.414/SC, Rel. Min. NELSON JOBIM; DJ 01/06/2000, p-00008; AI 241.428/SC, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJ 31/05/99, p-00037; RE 199.733, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, 2ª Turma, DJ 30/04/99, p-00023; RE 158543/RS, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, 2ª Turma, DJ 06/10/95, p-33135.

⁴⁴ MS 25440/DF, Relator Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, DJ 28-04-2006, p.6; MS 25256/PB, Relator Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, DJ 24-03-2006, p.7; MS 24728/ RJ, Relator Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJ 09-09-2005, p. 34; MS 24859/DF, Relator(a) Min. CARLOS VELLOSO Julgamento: 04/08/2004 Órgão Julgador, Tribunal Pleno, DJ 27-08-2004 p.52.

Restituição dos Valores Pagos Indevidamente

Em tema de restituição de valores pagos indevidamente pela Administração, em virtude de ato administrativo inválido, prevaleceu no Superior Tribunal de Justiça o entendimento segundo o qual “a Administração pode rever seus atos, quando eivados de nulidade, para sanar irregularidades cometidas em confronto com a lei, devendo as vantagens destes decorrentes, recebidas indevidamente pelo servidor, ser devolvidas ao erário, ainda que caracterizada a boa fé no recebimento, observado o limite máximo de 10% (dez por cento) da remuneração”⁴⁵.

Essa jurisprudência, entretanto, recebeu novos contornos nas mais recentes decisões daquela Corte, que vem traçando diferença entre ilegalidade manifesta (erros de fato) e errônea interpretação ou má aplicação da lei pela Administração Pública (erros de direito), dispensando, exclusivamente nessa última hipótese, o ressarcimento de valores pagos erroneamente em virtude de desacerto na interpretação ou de má aplicação da lei, quando constatada a boa fé dos servidores beneficiados, condenando o Poder Público a devolver aos servidores descontos efetuados em seus vencimentos.⁴⁶

A propósito, o Pretório Excelso, aplicando o entendimento firmado na Súmula 473, já se manifestou a respeito, assentando que o erro de fato que redundava em vício de legalidade não pode ser equiparado à anulação fundada em mudança superveniente da interpretação da norma ou da orientação administrativa:

⁴⁵ REsp 651081/RJ, DJ 06.06.2005, p. 381; REsp 538746/SC, DJ 30.05.2005, p. 418; RMS 17339/RS, DJ 01.02.2005, p. 584; REsp 334021/DF, DJ 23.08.2004, p. 262; RMS 17047/DF, DJ 26.04.2004, p. 182; AgRg no REsp 554475/RS, DJ 19.12.2003, p. 615; REsp 511010/RJ, DJ 02.06.2003, p. 353; RMS 14373/SC, DJ 04.11.2002, p. 217; REsp 386619/SC, DJ 18.03.2002, p. 297; REsp 334209/PR, DJ 16.12.2002, p. 362; RMS 12.931/PR, DJ 28.10.2002, p. 293; RMS 11234/SC, DJ 01.10.2001, p. 248; REsp 174061/SC, DJ 07.06.1999, p. 116.

⁴⁶ MS 9112/DF, DJ 14.11.2005, p. 174; MS 9157/DF, DJ 07.11.2005, p. 71; REsp 549790/SC, DJ 15.08.2005, p. 347; AgRg no REsp 612101/RN, DJ 01.07.2005, p. 599; EDcl no RMS 12393/PR, DJ 06.06.2005, p. 346; REsp 651081/RJ, DJ 06.06.2005, p. 381; EDcl no RMS 12393/PR, DJ 06.06.2005, p. 346; AgRg no REsp 729834/RN, DJ 23.05.2005, p. 348; RMS 17308/DF, DJ 23.05.2005, p. 309; RMS 17133/SC, DJ 09.05.2005, p. 435; REsp 645165/CE, DJ 28.03.2005, p. 307; REsp 675.260/CE, DJ 07.03.2005, p. 338; REsp 498336/AL, DJ 29.11.2004, 29.11.2004; REsp 598395/SC, DJ 29.11.2004, p. 377; REsp 488905/RS, 13.09.2004, p. 394.

“Ato administrativo. Erro de fato que redundando em vício de legalidade e autoriza a anulação (Súmula 473). Retificação de enquadramento de servidora beneficiada por ascensão funcional, fundada em erro quanto a sua situação anterior. Validade.

1. O poder de autotutela da administração autoriza a retificação do ato fundado em erro de fato, que, cuidando-se de ato vinculado, redundando em vício de legalidade e, portanto, não gera direito adquirido.
2. Tratando-se de ato derivado de erro quanto a existência dos seus pressupostos, faz-se impertinente a invocação da tese da inadmissibilidade da anulação fundada em mudança superveniente da interpretação da norma ou da orientação administrativa, que pressupõe a identidade de situação de fato em torno do qual variam os critérios de decisão”⁴⁷.

Nessa linha de consideração, caberá à autoridade competente para a retificação do ato de aposentadoria ou pensão dispor, no mesmo ato, sobre a devolução ou não dos valores pagos indevidamente.

Evidentemente, nas hipóteses acima descritas, em que não há devolução de valores pelo beneficiário, o pagamento indevido foi feito em desacordo às normas legais de regência, o que exige a apuração de eventual responsabilidade funcional, para o devido ressarcimento ao Erário, ressaltando-se dispor o artigo 37, § 5º da Constituição Federal, serem imprescritíveis as ações de ressarcimento por ilícitos praticados por qualquer agente público que causem prejuízo ao Erário.

Participação do Tribunal de Contas

A partir da concessão do benefício previdenciário, o ato de seu deferimento se torna exequível de imediato, ou seja, os proventos e as pensões passam a ser regularmente pagos. Todavia, tratando-se de ato que depende de formalidade essencial para se tornar acabado, só se aperfeiçoa com a aprovação e o registro da despesa pelo Tribunal de Contas, após o exame de sua legalidade.

⁴⁷ RMS 21.259-DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 08/11/91.

Importante notar que o Tribunal de Contas não concede o benefício, tão pouco lhes confirma ou ratifica a concessão. A Corte de Contas apenas examina a legalidade do ato para efeitos financeiros, aprova-o e registra a despesa correspondente, por força do disposto no artigo 71, III, da Constituição Federal.

Examinar a legalidade consiste em se verificar se foram atendidos os requisitos constitucionais, legais e regulamentares, pelo que a Corte de Contas não aprecia apenas a regularidade formal do ato. Vale dizer, o Tribunal julga todas as condições intrínsecas e extrínsecas do ato.

Ao se desincumbir dessa atribuição constitucional, o Tribunal de Contas exerce função administrativa, ou seja, profere decisões com cunho de coisa julgada administrativa, que não pode ser contrastada pela Administração.

Em suma, aprovado e registrado o ato de aposentadoria, três efeitos dele decorrem: “a indisponibilidade ou intangibilidade do ato pelo órgão emitente, a garantia da exequibilidade ou eficácia incondicionada ou definitiva do ato, salvo decisão judicial em contrário, e a regularidade da despesa com a aposentadoria registrada.”⁴⁸

As decisões emanadas pelos Tribunais de Contas são dotadas, portanto, de coercitividade, de forma que as respectivas determinações devem ser cumpridas pela autoridade do Poder controlado, a menos que suspensas judicialmente, por força do disposto no artigo 5º, XXXV da Constituição Federal.⁴⁹

Nesse sentido a decisão do Superior Tribunal de Justiça no julgamento Recurso especial cuja ementa vem vazada nos seguintes termos:

“Processual Civil. Recurso Especial. Mandado de Segurança. Decisão do Tribunal de Contas da União. Aposentadoria. Ilegalidade. Registro Negado. Autoridade Coatora. Legitimidade Passiva *Ad Causam*.

I – ‘A aposentadoria é ato administrativo sujeito ao controle do Tribunal de Contas, que detém competência constitucional para examinar a legalidade do ato e recusar

⁴⁸ TEIXEIRA, Flavio Germano de Sena. O controle das aposentadorias pelos Tribunais de Contas. Fórum: 2004, p. 209.

⁴⁹ “XXXV – a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.”

o registro quando lhe faltar base legal.’ (RE 197.227.1/ES, Pleno. Relat. Min. Ilmar Galvão, DJ 07.02.97).

(...)

III – A decisão do Tribunal de Contas que, dentro de suas atribuições constitucionais (art. 71, II, CF), julga ilegal a concessão de aposentadoria, negando-lhe o registro, possui caráter impositivo e vinculante para a Administração. (...).⁵⁰

Dizer que o ato aprovado e registrado pelo Tribunal de Contas é intangível não tem um valor absoluto, pois há situações, como já demonstrado, em que, posteriormente, é verificada a existência de vícios insanáveis, a requererem a devida sanatória. É o caso, por exemplo, em que se constata documentos falsos ou é necessária a alteração do fundamento legal da concessão (as condições fáticas não estão em consonância com o fundamento legal indicado), ou da composição dos proventos ou pensões, ou do rol dos beneficiários da pensão. (Em todo caso, há de se observar, sempre, o quanto restou assinalado no item VI deste capítulo, que tratou dos limites da competência invalidatória da Administração).

Nessas hipóteses, impõe-se a observância do comando contido na Súmula n. 6 do Supremo Tribunal Federal, segundo a qual “*a revogação ou anulação, pelo Poder Executivo, de aposentadoria, ou qualquer outro ato aprovado pelo Tribunal de Contas, não produz efeitos antes de aprovada por aquele Tribunal, ressalvada a competência revisora do Judiciário.*”

Sobre a dispensabilidade de aprovação, pela Corte de Contas, da alteração determinada pelo Poder Judiciário, assim decidiu o Supremo Tribunal Federal:

“Tribunal de Contas: registro de aposentadoria: mandado de segurança posterior para compelir a autoridade administrativa a alterar o ato concessivo já registrado não impõe ao Tribunal de Contas deferir o registro da alteração: aplicação da Súmula 6/STF, não elidida pela circunstância de o ato administrativo subsequente ao registro ter derivado do deferimento de mandado de segurança para ordenar a sua prática à autoridade competente retificar a aposentadoria

⁵⁰ REsp 464.633/SE, Relator: Min. Felix Fischer, j. 18.02.2003, DJU, seção 1, 31.03.03, p. 257.

que concedera, mas não para desconstituir a decisão anterior do Tribunal de Contas.”⁵¹

Também se encontram excetuadas da aprovação dos Tribunais de Contas as melhorias posteriores que não impliquem alteração do fundamento legal da concessão do benefício previdenciário, fundadas em lei ou ato normativo, concedidas aos aposentados e pensionistas, conforme ressalva expressamente prevista no artigo 71, III, *in fine*, da Constituição Federal. Exemplo delas temos nas reestruturações de carreira, reclassificação de cargos ou funções, concessão de benefícios novos, todos, quando extensíveis aos aposentados e pensionistas, por imposição do benefício da paridade⁵² ou as concedidas por novo entendimento perflhado pela Administração (órgão gestor) a respeito de integração de vantagens aos proventos e pensões (contagem de tempo de serviço, por exemplo, para efeito de adquirir direito à incorporação de gratificação recebida por exercício de cargo exclusivamente em autarquias, quando, anteriormente, a Administração não admitia).

Seabra Fagundes afirmou “*não são revogáveis nem anuláveis os atos de controle. A autoridade que ratifica um procedimento (caso, por exemplo, de aprovação), no exercício de missão fiscalizadora, confere-lhe o cunho de autenticidade definitiva, pois esta é a razão de ser de sua interferência. A revogação, dependente, necessariamente, de iniciativa do órgão fiscalizador, importaria em negar a própria missão desse órgão.*”⁵³

Diante do exposto, pode-se dizer que as decisões proferidas pelo Tribunal de Contas podem ser modificadas nas seguintes hipóteses:

1. houver manifesta ilegalidade no motivo do ato, constatada posteriormente a aprovação e registro (documentos falsos de tempo de contribuição, erro na apuração do tempo de serviço público exigido, por exemplo);

⁵¹ MS 22.658/RJ Relator: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE. Tribunal Pleno. DJ 27-03-1998. p. 5

⁵² O instituto da paridade (igualdade entre servidores ativos e inativos e pensionistas) foi suprimido das regras permanentes de aposentadoria (art.40) da Constituição Federal, sendo mantido pela Emenda Constitucional no 41/03 para algumas situações específicas (art. 6º. e 7º. da EC 41/03 e art.3º. da EC 47/05).

⁵³ Revogação e Anulação do Ato Administrativo. *In: Revista de Direito Administrativo*, v. III, p. 6-7.

2. erros de cálculo na composição dos proventos ou pensões (gratificações indevidas, erro no cálculo da apuração da média aritmética simples ou da proporcionalização, por exemplo);
3. decisões judiciais prolatadas posteriormente.

Conclusão

Tendo em conta os aspectos reputados mais relevantes na discussão do tema em estudo, podemos deduzir as seguintes conclusões:

1. Aposentadoria e pensão são benefícios previdenciários. O primeiro consiste no direito concedido ao servidor à inatividade remunerada. O segundo é direito assegurado ao beneficiário do servidor de perceber um determinado montante, na forma e condições previstas em lei.
2. O ato concessivo dos benefícios previdenciários constitui ato administrativo típico, declaratório de direito. Também configura ato complexo, em que há conjugação de duas vontades: a do órgão emitente do ato e a do órgão de controle externo, o Tribunal de Contas.
3. No presente trabalho focalizaram-se os vícios dos atos concessivos, relativos ao motivo, qual seja, o pressuposto de fato e de direito que serve de fundamento ao ato administrativo, ressaltando-se: não implementação das condições legais para integrar vantagens aos proventos e pensões; erros materiais de cálculo ou na apuração dos diversos tipos de tempo: de contribuição, de serviço público, de cargo, de carreira e erros na exegese da lei.
4. O desfazimento do ato administrativo eivado de vícios é feito com a sua invalidação por outro ato, desconstituindo-se os efeitos pretéritos, presentes e futuros. A anulação dos atos administrativos encontra-se consagrada pelas Súmulas do STF de n.ºs 346 e 473 e, mais recentemente, nas leis específicas, editadas por vários entes federativos, para disciplinar o processo administrativo.
5. O dever de a Administração anular os atos administrativos tem limites consubstanciados nos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança. Nem sempre para a recomposição da ordem jurídica maculada, há de prevalecer o princípio da legalidade, diante da constatação da boa-fé dos interessados, com a tolerância da Admi-

nistração e o decurso de razoável lapso de tempo. A doutrina e a jurisprudência têm reconhecido esses limites como inviabilizadores do poder de invalidar atos administrativos viciados.

Três outros aspectos são tratados no estudo. Um, o relativo à natureza do prazo pertinente ao decurso do tempo: prazo prescricional ou prazo decadencial. Nesse campo, doutrina e jurisprudência têm asentado que o prazo é de decadência – perda do direito de revisão, pela Administração, dos seus atos, pelo transcurso do tempo.

Outro, a forma de contagem a partir das leis ordinárias específicas que disciplinam o processo administrativo, em seus respectivos âmbitos. As decisões judiciais apontam, quer em relação à lei federal, quer em relação à lei paulista, que o termo *a quo* para a contagem do prazo, é a data de sua entrada em vigor e não a data da prática do ato, não sendo possível a aplicação retroativa da lei.

Resta a dúvida de qual seria o prazo decadencial para os atos inválidos praticados antes da edição e vigência das leis específicas reguladoras do processo administrativo. Um entendimento possível seria a aplicação do prazo estabelecido pelo art. 177 do Código Civil de 1917, sob o reflexo do art. 2028 do novo Código.

Finalmente, o terceiro aspecto refere-se a tese já pacificada na jurisprudência, segundo a qual, o prazo decadencial, em se tratando de aposentadoria e pensão, começa a fluir a partir da respectiva aprovação e registro pelo Tribunal de Contas.

6. Como pressuposto da invalidação dos atos viciados, a Constituição Federal, em seu art. 5º., LV, assegura aos envolvidos o devido processo legal, com os corolários da ampla defesa e do contraditório.
7. No tocante à restituição dos valores indevidamente recebidos em virtude de ato inválido, prevalece, na jurisprudência mais recente, tese que distingue entre ilegalidade manifesta (erro de fato) e errônea interpretação ou má aplicação da lei, e, por sua vez, as duas consequências: o erro de fato obriga sempre à devolução pelo respectivo beneficiário, independentemente de boa-fé; o erro de direito dispensa o interessado da devolução, presente a boa-fé, mas, em contrapartida, reclama a apuração de responsabilidade funcional pelo pagamento indevido e o decorrente ressarcimento ao erário, por força de expresso comando constitucional (art. 37, § 5º., da CF).

8. As decisões dos Tribunais de Contas que aprovam e registram atos concessivos de aposentadoria e pensão fazem coisa julgada administrativa, a ser contrastada apenas pelo Poder Judiciário. Entretanto, verificada, posteriormente pela Administração (órgão gestor), a existência de vícios, impõe-se a revisão dos atos viciados, observado o crivo prévio das Cortes de Contas, na forma prevista na Súmula n. 6 do STF. Essa apreciação é dispensável, quando se trata de modificação decorrente de decisão judicial e de melhorias posteriores concedidas aos aposentados e pensionistas, em decorrência de lei ou ato normativo, desde que tais melhorias não alterem o fundamento legal da concessão.

Artigo 4

GESTÃO PREVIDENCIÁRIA – CONSTRUINDO A CULTURA DE GESTÃO: GOVERNABILIDADE, PROGRAMA DE GOVERNO E CAPACIDADE DE GOVERNAR

Edevaldo Fernandes da Silva¹

O objetivo central ao se discutir gestão é provocar um constante debate sobre os aspectos que envolvem a gestão previdenciária nos Regimes Próprios e de modo mais amplo fomentar a tomada de conhecimento sobre os principais problemas hoje existentes, estimulando as boas práticas para solucioná-los.

Em vez de uma receita de bolo temos uma consolidação do módulo de gestão em Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS's, desenvolvido pela Escola de Formação Previdenciária, no qual tratamos a problemática previdenciária de modo a possibilitar a todos os atores envolvidos (gestores; participantes e autoridades reguladoras) a tomada de decisões e o efetivo enfrentamento das questões basilares da previdência.

Como premissa para esse debate faz-se necessário discutir o que temos de fundamental em qualquer processo de gestão, a tomada de conhecimento sobre os interesses pertinentes a todos os participantes e as organizações administradas, os RPPS's de modo a explicitar as contradições e as convergências entre estes no enfrentamento dos seguintes tópi-

¹ Economista, pós-graduado em Banking pela Universidade Mackenzie, mestrando em Controladoria e Contabilidade Estratégica pela UniFECAP. É professor da Universidade São Francisco, conselheiro fiscal da Acesita, consultor previdenciário e fundador da Escola de Formação Previdenciária. Foi superintendente do IPREM-SP, principal gestor do Banco do Povo São Paulo-Confia, coordenador da Secretaria de Estudos Sócio-Econômicos do Sindicato dos Bancários de SP e conselheiro da ABIPEM e APEPREM.

cos: desequilíbrios – fiscais e atuariais; iniquidade social; falta de instrumentos de controle – homogeneidade, controle, fiscalização e auditoria; e o processo de gestão previdenciária de estados e municípios.

Por fim, outra certeza: a de que não existe uma única receita para todas as Entidades de Previdência de Regime Próprio, devido à diversas situações, realidades e, principalmente, porque cada instituto é representado pelo conjunto de parâmetros que o constituíram, bem como pela riqueza da contínua atuação dos seus participantes, norteada pela correlação de forças existente entre todos os atores previdenciários.

O Contexto Previdenciário

A Previdência deve ser entendida não apenas como um conjunto de regras, inserida dentro da tríade da seguridade social, mas deve ser almejada como um grande contrato social que norteia a discussão sobre qual é o papel do Estado, bem como qual deve ser o tamanho do Estado na execução desse papel: o do bem estar social.

Ao longo da história esse questionamento se traduziu em longos debates e, principalmente, em um emaranhado de contradições entre os modelos de estado, o uso dos recursos e das normas de concessão dos benefícios, passando do estado mínimo, liberal, ao estado mais concentrador, sendo que os casos práticos demonstravam o estágio ou o conjunto de forças que representavam à correlação de forças existentes.

Quando colocamos essas contradições, especificamente nos Regimes Próprios – regimes que administram o conjunto de normas e de recursos específicos para cumprir as obrigações previdenciárias devidas aos servidores públicos, esse dilema fica ainda mais agravado.

De um modo geral ao longo da história tivemos três momentos distintos na previdência funcional. No nascimento ela foi norteada pelas atuações dos próprios servidores, que pelo mutualismo criaram as pré-condições de garantir ou manter as condições de renda durante a inatividade ou das situações delas decorrentes. Período compreendido entre 1900 e 1930.

Surgidos como Montepios, Fundos e Entidades com objetivos diversos a questão previdenciária, com foco assistencial, muitas vezes sob critérios distributivos e contributivos baseados na assistência social, à saúde, e a resguardar as condições de trabalho.

Entidades em que o foco não era unicamente previdenciário, possibilitando suportar qualquer situação ou interesse da camada ou categoria social atendida.

Em um segundo período o papel do estado era mais de regulador e norteador das entidades existentes, representadas pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões, na década de 1930 até a década de 1960. Período em que a questão fiscal/tributária estava plenamente aberta, seja pela possibilidade de amplo endividamento, sem responsabilidade, seja pela plena possibilidade de criação de fontes de receitas.

Nesse período as entidades nasceram com critérios mais seletivos, tecnicamente controlados, mas amplamente divergentes entre si, dado que as categorias, empresas e/ou entidades representavam interesses, benefícios e regras de concessão diferenciadas.

No âmbito dos entes federados, a falta de controle, bases de informações cadastrais, critérios para a entrada dos servidores e de transparência se mesclavam com a visão do estado que tudo pode, dos processos viciados e diretamente fragilizados, bem como com governos muito mais preocupados em facilitar ou acobertar estruturas viciadas, em que os benefícios previdenciários estavam diretamente ligados aos interesses do governante de plantão.

Por fim, o período do estado provedor e gestor da previdência básica, mantida em dois regimes, o Geral – RGPS e o Funcional, via RPPS's, organizados após o período posterior à década de 1960.

Mantiveram as mesmas visões distorcidas sobre as regras de concessão e o caráter contributivo. Fato esse que é comum até hoje, principalmente na maioria dos regimes criados ao longo dos últimos 10 ou 15 anos. Após a constituição de 1988. Anos, em que o número de beneficiários era muito pequeno, frente aos ativos existentes, e não houve a preocupação de se criar acúmulos que no futuro pudessem suprir as possíveis mudanças sociais.

Outra situação a ser analisada diz respeito aos benefícios concedidos, que não contemplavam a questão previdenciária. Podemos citar como exemplo:

- As iniquidades dos financiamentos imobiliários mantidos pelas entidades dos servidores medidos pelo CADMUT – Cadastro de Mutuários do Financiamento Habitacional – geridos ante-

riormente pelo BNH e hoje pela Caixa Econômica Federal. Vemos que 80% dos recursos da carteira foram direcionados aos servidores que possuíam remuneração superior a 15 salários mínimos.

- As carteiras de empréstimos aos servidores que não permitiam repor nem ao menos a atualização dos valores, quiçá a taxa atuarial necessária para repor as obrigações a serem custeadas pelas entidades de previdência.

Nesse período a base contributiva e as regras de concessão não eram casadas, na maioria dos casos não se respeitaram critérios atuariais ou financeiros, pelo simples fato de haver um número de ativos amplamente superior ao de beneficiários.

Quando notamos que, de um modo geral, uma geração de ativos possui no mínimo 35 anos, percebemos que, desde a criação das mais antigas entidades de previdência, que remontam ao ano de 1900, existem no máximo três gerações, sendo que dessas duas estão em uso ou gozo dos benefícios e uma terceira que está entrando agora no uso dos benefícios previdenciários.

Durante esse período cabe evidenciar que sempre houve uma correlação de forças entre as categorias organizadas e os representantes patronais (governos e empregadores). Muitas vezes o governo suprimiu o papel efetivo dessa correlação interagindo com esses atores, sendo na sua maioria do lado patronal.

A previdência daí decorrente pode ser analisada de duas maneiras: de um lado a benesse do estado, e, de outro, conquistas decorrentes dos enfrentamentos das categorias organizadas que se estenderam aos demais trabalhadores. Daí, temos que evidenciar que esse debate deve ser amplamente consistido, uma vez que as políticas de governo muitas vezes são confundidas com políticas de Estado.

Ao longo da história nesses períodos os gestores da previdência do servidor tiveram plena liberdade na construção das regras pelas quais eram concedidas as aposentadorias, pensões e demais benefícios previdenciários aos servidores públicos no âmbito do ente federado.

As legislações, normas e bases, que puderam ser apuradas ao longo da história, permitiram verificar o descaso, verdadeiro desserviço com a questão dos servidores e, principalmente, com a questão previdenciária.

Todos, Institutos, Fundos ou Montepios foram criados com plena liberdade normativa e sem preocupação com modelos de gestão, acompanhamento e/ou controle de fato. Muitas vezes ainda foram criados com o objetivo único de trazer o apoio ou a corporação dos servidores para um lado político em determinado pleito.

Assim nasceram os principais fundos, sendo que os mais antigos são quase centenários. Ainda com um grande problema gerado lá no começo temos um Estado que se colocava no papel de provedor de última instância para a temática previdenciária, fato também ainda muito comum nos regimes criados no âmbito de municípios e estados, quer seja pela simples despreocupação com a condição fiscal do ente, quer pela falta de uma visão de longo prazo necessária à questão previdenciária.

Ao longo da história, pôde-se ver inúmeras entidades e instituições que representavam a previdência do servidor e que nos permite dizer que a gestão previdenciária é um termo extremamente novo em todas as necessárias rodas de debate previdenciário.

Características do período anterior às reformas – de 1899 até 1998.

- Plena liberdade para criação da base normativa;
- Falta de instrumentos de responsabilização – endividamento;
- Falta de bases de dados cadastrais efetivos;
- Iniquidade social – apadrinhamento, casuísmos;
- Distanciamento das bases técnicas previdenciárias – atuariais, econômicas e financeiras.

Características do período pós-reformas.

Ao contrário do que ocorreu no passado, quando os administradores públicos brasileiros não dispunham de um arcabouço técnico-legal, que os auxiliassem na estruturação de seus “sistemas” previdenciários, atualmente, faz-se necessário respeitar uma conjugação de fatores “explícitos”, derivados das limitações políticas e dos critérios de justiça social vigentes na sociedade. Juntamente com a percepção de que ao conceberem os seus sistemas previdenciários, os entes governamentais (União,

Estados, Distrito Federal e Municípios) estarão optando por um determinado arranjo contratual-legal.

Por fim o período reformista iniciado em 1998 que resultou na criação de um conjunto Emendas Constitucionais e Leis (EC's 20, 41 e 47, Leis 9.717 e 10.887 e decretos que as tornavam aplicáveis, entre elas CRP, Demonstrativos, Normativos e Contábeis).

Nesse processo que perdura até hoje temos o ajuste de várias dessas práticas, a limitação do papel de estado provedor, limitando o rol de benefícios, as concessões fora das regras, às benesses corporativas, bem como, estabelecendo a alíquota mínima e o ajuste pelos pisos e pela idade para aposentadoria.

Durante os três primeiros períodos cabe evidenciar que mesmo com a correlação de forças, entre as categorias organizadas e os entes, durante muitas das vezes o ator Ente representado pelos diversos governos interagiu com poderes diferenciados, sem controles e com práticas perulárias.

- Ampla base normativa;
EC 20, EC41, EC47, Lei ns. 9.717/98, 10.887/04
- Instrumentos de responsabilização – endividamento;
EC 41, Lei ns. 9.717–98. 10.887/04 e LC 101 LRF
- Falta de bases de dados cadastrais efetivos;
SIPREV, PREVMUN, PARCEP, COMPREV
- Iniquidade social – apadrinhamento, casuísmos;
EC 20, EC 41, EC47, Lei ns. 9.717/98, 10.887/04
- Distanciamento das bases técnicas previdenciárias – atuariais, econômicas e financeiras.
- Todas as legislações anteriormente apresentadas acrescentando-se o Decreto 3.788/01 que estabelece as regras de acompanhamento e de concessão do CRP.

Papel de Relevância da Previdência Social

Distinções efetuadas pode-se notar que no Brasil, país em que as demandas sociais são tão extensas quanto é o seu território, cabe destacar que

os objetivos da Ordem Social, a busca da justiça e bem-estar social, nunca se fez tão necessária.

Esse papel de relevo que a questão da seguridade social toma em nossa sociedade é muito bem definido pelas palavras do professor BALERA que menciona “...No direito brasileiro o bem estar e a justiça estão situados como valores supremos da nossa sociedade...” grifo do autor.

O mesmo autor complementa “A Ordem Social alcançará a justiça se e quando a redução de desigualdades sociais e regionais, a erradicação da pobreza e a marginalização – objetivos da República, definidos no artigo 3º, III, da Lei Magna –, forem postas em ato.

Como elemento para se analisar essa questão utilizamos os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD de 2004, que mostra o seguinte quadro:

Tabela 1 Brasil – Distribuição populacional

Dados da População	Total	Homens	Mulheres
População Residente	182 060 108	88 673 733	93 386 375
Urbana	151 124 470	72 547 797	78 576 673
Rural	30 935 638	16 125 936	14 809 702
População Economicamente Ativa	92 860 128	52 832 703	40 027 425
Ocupada Urbana	67 931 132	38 850 123	29 081 009
Ocupada Rural	16 665 162	10 391 852	6 273 310
Desocupada	8 263 834	3 590 728	4 673 106
População Não Economicamente Ativa	56 887 169	19 355 846	37 531 323
Contribuição para instituto de previdência em qualquer trabalho	39 374 705		
Não contribuição para instituto de previdência em qualquer trabalho	45 220 184		

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD/IBGE – 2004.

Elaboração: EFS/2006.

Outra estratificação importante na PNAD compara a População Economicamente Ativa Ocupada pelo tipo de ocupação, nela vemos que apenas 29,5 milhões de pessoas são contribuintes obrigatórios, o que corresponde a 37,7% da PEA Ocupada. Quando comparamos também os informais que contribuem ao Regime Geral de Previdência, temos um acréscimo pouco significativo de 7,47%, atingindo 46,54% da PEA Ocupada. Temos, portanto, que 45,9 milhões de pessoas, ou 53,46% da PEA Ocupada não estão atendidos pela previdência social.

Tabela 2 Estratificação da PEA Ocupada – (segundo posição no trabalho principal)

Distribuição da PEA Ocupada	PNAD 2002	PNAD 2004		Variação	
	Total	Total	Homens	Mulheres	2004/2002
Empregados	42 408 306	46 699 957	29 579 129	17 120 828	10,12%
Com carteira de trabalho assinada	22 933 176	25 692 468	16 618 022	9 074 446	12,03%
Funcionários Públicos Estatutários e Militares	4 991 101	5 571 200	2 450 516	3 120 684	11,62%
Outros sem declaração	14 484 029	15 436 289	10 510 591	4 925 698	6,57%
Trabalhador Doméstico	6 047 710	6 472 484	432 417	6 040 067	7,02%
Com carteira de trabalho assinada	1 558 970	1 671 744	173 726	1 498 018	7,23%
Sem carteira de trabalho assinada	4 486 920	4 799 296	258 691	4 540 605	6,96%
Sem declaração	1 820	1 444		1 444	-20,66%
Conta Própria	17 401 393	18 574 690	12 811 038	5 763 652	6,74%
Empregador	3 317 510	3 479 064	2 582 366	896 698	4,87%
Trabalhos para o auto sustento	3 245 342	3 486 817	1 163 836	2 322 981	7,44%
Não Remunerados	5 759 361	5 883 282	2 673 189	3 210 093	2,15%
Total	78 179 622	84 596 294	49 241 975	35 354 319	8,21%

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD/IBGE – 2002 e 2004.

Elaboração: EFS/2006.

Tabela 3 Estratificação da PEA Ocupada – (por contribuição a previdência)

Distribuição da PEA - Previdência	PNAD 2004	PNAD 2002	Variação
Contribuição para instituto de previdência em qualquer trabalho	39 374 705	35 317 700	11,49%
Não contribuição para instituto de previdência em qualquer trabalho	45 220 184	42 861 922	5,50%

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD/IBGE – 2002 e 2004.

Elaboração: EFS/2006.

Conceitos de Gestão, Governança e Princípios Administrativos

O Triângulo do Progresso

O comportamento de realização, de progresso, do ser humano compõe-se do pensamento, do sentimento e da ação. Só um equilíbrio entre essa tríade permite um progresso eficaz e eficiente. De um jeito muito direto todos os grandes pensadores modernos derivam dessa tríade a sua pro-

posição para a constituição do crescimento. Para demonstrar a importância do triângulo do progresso temos o uso pela UNESCO dessas premissas ao estabelecer o padrão de aprendizagem mundial.

A superação de desequilíbrios se efetua através de uma atitude de querer contribuir, da abertura para a aprendizagem e a busca para atuar com qualidade. Adotar essas atitudes implica atuar com responsabilidade. Somente esta visão em nível individual possibilita perceber os interesses e expectativas dos outros atores.

Princípios Administrativos

Premissas: Administrar É Decisão e Ação

As principais escolas de Administração no mundo costumam caracterizar o processo de gestão como desenvolver as atividades vitais para o alcance dos objetivos de uma organização, normalmente centralizadas em: Planejamento, Estruturação (ou Organização), a Direção (ou Execução) e o Controle, finalizando e realimentando todo o processo que por ser complexo e dinâmico não termina em um fim, mas em um novo recomeçar das ações contínuo.

Ainda para caracterizar o processo de gestão podemos determinar o tipo de abordagem que reflita o nível hierárquico e a importância das decisões, em relação à construção das vantagens competitivas, ou como costumamos dizer a construção de valor pela organização, podendo assim segregar as atividades vitais como: Estratégicas, Táticas e Operacionais.

Por fim, temos no processo de gestão que segregar todas essas em atividades, sendo que essas são classificadas como:

- Atividades – fim: a produção ou prestação de serviços, específicos da empresa;
- Atividades – meio: atividades de apoio à produção ou prestação de serviços, tais como recursos humanos, marketing, informática, logística, finanças, contabilidade, patrimônio etc.

Para entender o encadeamento lógico para esses processos temos que todas as atividades fins ou meio, devem ser construídas para se obter resultados, que para serem efetivamente alcançados deveriam ser estabelecidos anteriormente, de forma que:

O Planejamento (fases, metas, etapas, métodos, processos e práticas) devem Desenvolver (educar, treinar, preparar, capacitar, explicitar e exteriorizar) para as capacidades que a organização e os seus profissionais devem Executar (praticar, executar, operar, atuar e dirigir) para alcançar as tarefas planejadas que devem ser Controladas (aferidas, verificadas, analisadas e checadas) para que se atinjam os Resultados pretendidos ou se verifiquem quais as situações que as inviabilizaram.

É embora longo ela é simples assim a ponto de poder determinar que a Gestão só é efetiva quando efetuada dentro de um plano para se alcançar resultados. Desde o momento inicial do processo de gestão temos todas as etapas sendo continuamente efetuadas e alimentando novamente o processo de forma a nos permitir verificar se as etapas planejadas foram executadas e controladas de modo que sejam criados e reordenados os desvios entre o previsto e o realizado que permite a Ação Corretiva. Essa realimentação contínua é chamada de “feedback”.

Saindo do mecanismo meramente teórico temos que estabelecer uma visão mais direta, talvez como a que temos como consumidores, de qualquer produto. Nós nunca queremos o pior produto, o mais caro ou o mais feio, ao contrário, enquanto consumidores nos queremos o que há de melhor, ao menor preço e com a maior comodidade, sempre analisado pelo que conhecemos do que queremos.

Uma vez que nos interessa especificamente o que nos é entregue em um determinado momento e a um determinado custo. Para aquele que realiza qualquer trabalho, o conceito de qualidade deve estar presente ao longo do processo de elaboração (inclusive no planejamento), porque é a soma dos passos que determina a qualidade final.

Conceitos como eficiência e busca de qualidade, que parecem, à primeira vista, tão estritamente relacionados ao desempenho empresarial, quando o analisamos como consumidores temos que na realidade os mesmos fazem parte de qualquer organização, seja pública ou privada, com finalidade lucrativa ou não.

Juntamente com isso temos os princípios norteadores da gestão pública que são: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Economicidade, que na Escola de Formação Previdenciária apelidamos de LIMPE, temos como nos ver aplicando à boa gestão na sua plenitude, agregando a isso a obtenção de eficiência e eficácia.

Tecnicamente, o nível de eficiência e qualidade pode ser aumentado ao organizarmos e planejarmos melhor nossas atividades. Podemos aproveitar alguns instrumentos relativamente simples tomados por empréstimo aos administradores de empresa. Sem dúvida, não vamos aplicar nada disto se não virmos claramente os benefícios daí resultantes.

Melhor aproveitamento de recursos (e, portanto, uma diminuição nos custos), uma duração mais prolongada do que foi elaborado (maior ciclo de vida) e a criação de uma boa reputação (especialmente no caso de uma empresa), os dois critérios (eficiência e qualidade) acarretam um aporte a nível pessoal na área da auto-realização.

Daí que quando falamos de gestão estamos falando de como gostaríamos de nos ver atendidos ou como nos sentimos quanto estamos executando algo que nos é prazeroso. Afinal de contas quem quer ser mal atendido? Quem quer se ver destrutado? ou ainda quem quer pagar mais caro por um produto?

E ao contrário quem não experimentou a sensação de bem-estar depois de haver sido atendido com respeito, comodidade, praticidade e tudo isso ao preço justo?

Quando faço um trabalho medíocre ou ruim, estou prejudicando, inicialmente, a mim mesmo e após a alguém (talvez um cliente) que espera colher o fruto do meu esforço. Vale recordar a relevância que tem a autoconfiança em todas as atividades da vida.

Gestão Previdenciária

A partir desses conceitos e proposições, podemos sintetizar o conjunto de informações até agora apresentados como:

- A discussão sobre o papel e o tamanho do estado na criação do bem estar social é fundamental e caracteriza o estágio de desenvolvimento, crescimento e cultura de uma sociedade;

- A previdência social dentro da tríade da seguridade social é fundamental para a manutenção de uma sociedade mais justa. Essa perna da tríade, assim como as demais: saúde e assistência social encontrasse necessitando de um amplo processo de gestão;
- O processo de gestão é fundamental em qualquer organização, é simples desde que efetuado de maneira criteriosa, do início definindo claramente: O que é? Como? e Para quem? a organização/entidade quer atuar, e por fim;
- Diagnosticado o estágio atual da gestão nas entidades públicas de previdência social, temos que esta encontrasse ainda num estágio muito rústico.

O que isto significa para as entidades previdenciárias? Significa que é imprescindível que defina antes da execução, o que seria fazer bem uma tarefa para, após, aplicar este padrão, como um “juiz”, sobre suas ações e resultados. Esse é processo de criação de valor pelas entidades previdenciárias. O que faz com que cada entidade entenda de previdência, que tenha um diagnóstico sobre o estágio da previdência municipal e a partir daí estabelecer padrões a serem melhorados, processos e os resultados em cada etapa.

O que parece amplamente complexo é apenas o segredo de se manter um em busca da superação dos problemas e o crescimento das capacidades, além do qual se localiza o sucesso.

Daí ainda faltando complementar a necessidade de se definir e estabelecer publicamente quais são as suas atividades fins e meios, necessárias para o estabelecimento de ações concretas, de decisões de gastos e de posicionamentos políticos. Isso quer dizer diretamente que gerir, administrar é “correr risco”, sendo que cada escolha representa uma renúncia, portanto a gestão apresenta um custo de oportunidade e o maior deles é o de não tomar a decisão.

Um poema de A. Lowen nos ensina:

Rir é arriscar parecer tolo.

Chorar é arriscar parecer sentimental.

Tentar alcançar alguém é arriscar envolvimento.

Expor sentimentos é arriscar rejeição.

Expor seus sonhos perante a multidão é arriscar parecer ridículo.
 Amar é arriscar não ser amado de volta.

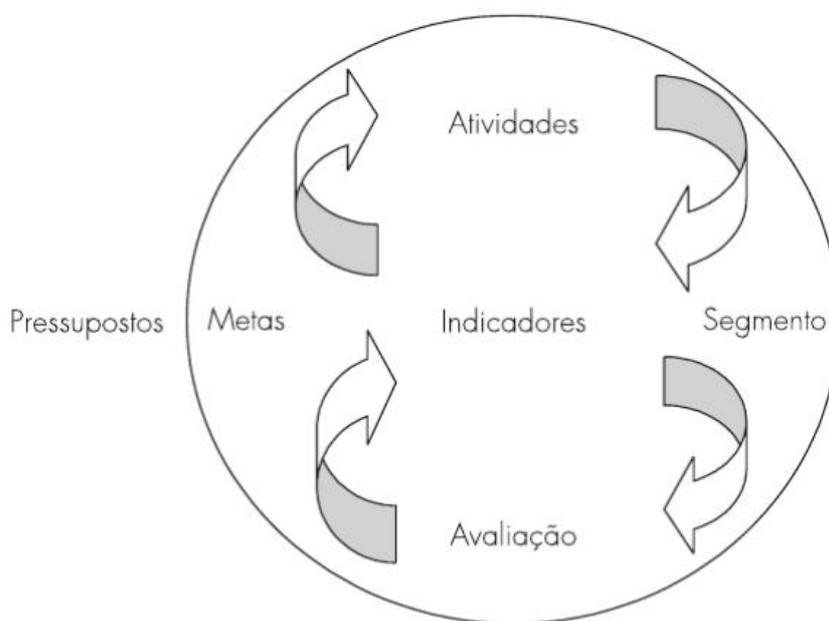
Seguir adiante em face de probabilidades irresistíveis é arriscar-se ao fracasso.

Apenas uma pessoa que corre risco é livre.

A. Lowen

Obviamente que qualquer ação representa um custo de oportunidade, daí que qualquer ação para ser efetiva ela tem que ser baseada em um diagnóstico ou conhecimento, de modo que saibamos diretamente analisar o risco e as suas **recompensas**, **que são**: Romper barreiras, obter soluções superar conflitos, conquistar resultados, suprir deficiências.

Por meio dessa análise é que temos condições de tomar decisões fundamentadas e, conseqüentemente, realizar ações efetivas. Todo esse processo pode ser apresentado através do seguinte esquema:



Cabe destacar o último ponto importante. Para tirar maior proveito de um planejamento, é necessário **compreendê-lo** como algo essencialmente **dinâmico**, um processo contínuo, onde o acompanhamento e o controle alimentam com informações quem planifica, para empreender os necessários ajustes ou afinações.

Contudo, um conceito dinâmico tampouco pode servir como pretexto para modificar a cada momento o que foi planejado, evitando um confronto com a realidade ou a valiosa informação de um fracasso.

Etapas do Processo de Gestão Previdenciária

A primeira das etapas que possibilita empreender todas essas questões é muito bem apresentada por Kaplan, que diagnostica o processo de se ordenar e planejar uma organização, como segue:

(KAPLAN, 2003) “A primeira condição para uma organização capacitada, o pré-requisito sobre o qual todas as outras capacidades são construídas, é o desenvolvimento de uma estrutura conceitual que reflita o entendimento do mundo por aquela organização. ... Permite à instituição dar sentido ao mundo ao seu redor, localizar-se dentro deste mundo e tomar decisões com relação a ele. ...Sentencia no fim que: ... A instituição que não tem um entendimento operacional competente do mundo pode ser dita incapacitada, a despeito de tantas outras qualidades e competências que possa ter”.

Daí ser fundamental as organizações construïrem a sua MISSÃO que representa a exteriorização, sendo uma declaração única que representa a sua identidade, estabelecendo o seu propósito mais amplo. É a razão de ser da empresa e procura determinar qual é o seu negócio, por que ela existe ou, ainda, em quais tipos de atividades a empresa deverá se concentrar no futuro. É uma declaração não mensurável.

Com a missão temos as condições de discutir a visão de mundo do Regime Próprio, dos seus gestores e estabelecemos as suas atividades fim e meio.

A partir dessa é possível construir a sua VISÃO declarando como a empresa vê o futuro e de que forma ela se encaixa neste futuro, demonstrando como pretende se organizar pelos próximos três, cinco ou dez anos.

Para caracterizar essa construção temos muitas vezes que estabelecer um processo de Planejamento Estratégico efetuado pelos diversos níveis hierárquicos da empresa de modo que cada pessoa possa contribuir e participar consciente e racionalmente escolhendo alternativas de

acordo com o seu padrão de conhecimento, personalidade, motivações, cultura e sua percepção da situação.

A Teoria da Administração deve contemplar tanto os princípios que garantam a tomada de decisão correta como também a execução correta.

Como objetivos para as organizações temos o sustentáculo necessário para a consecução da missão/visão da empresa, devendo possuir total compatibilidade com essa missão. Os objetivos da empresa referem-se, geralmente a aumentar, maximizar, expandir algo, diminuir, minimizar, contrair algo ou manter algo. Representam à situação futura que a organização como um todo busca atingir.

Como objetivos de qualquer organização temos os instrumentos a serem construídos em todos os níveis da organização, seja no seu nível operacional ou no executivo, de modo que sejam supridas as necessárias informações e as capacidades que irão dar suporte ao atendimento dos fatores críticos e sucesso, de modo a suprir e solucionar os problemas havidos.

Indicadores de Desempenho

Diferentemente de qualquer outra organização quando analisamos o setor público temos uma dificuldade de obter uma análise tão direta de seus objetivos, muitas vezes reina uma verdadeira confusão. No setor privado o lucro sempre foi o norteador, no setor público muitas vezes os atores crêem que o papel das organizações públicas é servirem a seus interesses, daí a necessidade de determinarmos a missão de uma organização, de modo a termos claro que em qualquer organização há sempre uma objetivação maior, um resultado.

Todos os demais objetivos são transitórios, secundários e diretamente dependentes desse objetivo maior, que é a sua MISSÃO.

Nesse sentido, todas as organizações devem agir com processos e procedimentos organizados, metódicos e que os conduzam á eficiência e eficácia da atividade pública. Portanto construir uma finalidade para a organização.

Outra observação importante a ser feita neste instante é que, considerando a organização como um sistema, o rendimento global deste não pode ser considerado como um simples somatório dos rendimentos de seus atores – indivíduos ou setores, mas pela sua capacidade de criar

complementaridade e sinergia, de forma que a soma dos empenhos sempre é maior do que a soma individual..

A forte dependência existente entre os atores da e na organização tem relegado a um segundo plano as medidas de desempenho, mas temos cada vez mais que obtê-los de modo a podermos estabelecer o que saber e o porquê fazer.

Estrutura de Governança

Terminado o processo de definir as etapas da gestão temos que estabelecer os atores do processo de gestão, que são: o conjunto de partes coordenadas, que concorrem para a realização de um conjunto de objetivos.

No processo de gestão temos a interdependência e inter-relação dos diversos atores, seja nos papéis de gestores e/ou de norteadores do processo de gestão. Quando falamos de atores estamos falando do Estado (Ente representado pelo governo, seus órgãos reguladores e entidades de controle); servidores (Ativos, Inativos, Beneficiários e suas representações). O sistema de gestão é representado pelas ações desses como um todo e não pode ser subdividido sem a perda de suas características essenciais.

Esse processo de governança precisa ser continuamente adequado de modo que as suas imperfeições sejam superadas e produzam uma participação ampla.

Os órgãos de governança que devem regular a gestão previdenciária são: Conselhos, Comitês e Diretorias.

- Como conselho temos: Conselho de Administração e o Conselho Fiscal
- Como comitê temos: o Comitê Previdenciário e o de Investimentos
- Nas diretorias, as estruturas comumente encontradas são: Presidência/Superintendência, Finanças, Previdenciárias.

Um sistema de governança em uma entidade social necessita obter informações do meio ambiente, do contexto e do papel dos atores que nele atuam para manter baixo o seu grau de desorganização ou de inte-

resses individuais, bem como, todos os controles direcionados para que ocorra uma ampla maximização dos interesses da entidade e não apenas de um dos seus atores.

Estrutura Básica

A estrutura de governança de um sistema previdenciário estabelece as responsabilidades de todos os atores envolvidos nos atos de governar, administrar e controlar tais sistemas. Segregando as etapas em atividades fins e atividades meio temos como principais atividades a Gestão de Passivos (benefícios).

Uma vez que a atividade principal dessas entidades é garantir e promover a eficaz e eficiente concessão dos benefícios previdenciários, zelando para uma gestão mais ampla e transparente, bem como, aos menores custos de forma a otimizar a equidade, e sustentabilidade dessas no curto, médio e principalmente no longo prazo.

Para tanto, é imprescindível que estes RPPS possuam mecanismos de controle apropriados que sejam direcionados para as escolhas das melhores alternativas, que propiciem a execução destas alternativas no tempo correto e que promovam o acompanhamento e a avaliação do sistema ao longo do tempo.

Ponto chave na formatação de uma estrutura de governança é o reconhecimento da existência de diversos interesses na administração destes sistemas previdenciários.

Governança Pelos Interesses dos Atores

Um primeiro grupo de interesses a ser considerado é o dos patrocinadores do sistema que, a primeira vista, são os entes públicos, representados em última instância pelo papel desses de representar a sociedade. Esse pensamento é fundamental uma vez que se deve agir com total interesse de modo a preservar o seu papel principal, qual seja: atender as necessidades dessa sociedade em suas demandas como: educação, saúde, infraestrutura, segurança.

O segundo grupo de interesses a ser considerado é o formato pelos participantes do sistema. Para eles, a governança deve garantir que seus interesses sejam observados, isto é, que sejam assistidos na sua necessi-

dade de receber na data e nos prazos convencionados os benefícios previdenciários.

Entre esses atores cabe destacar que mesmo esses possuem divergências entre si, de modo que o Executivo municipal nem sempre tem o mesmo interesse do legislativo, bem como, que muitas vezes a visão sindical nem sempre representa uma visão da classe representada ou vice-versa. Ou ainda entre os servidores ativos, os inativos e os pensionistas.

Governança Pelos Canais – Fóruns de Governança

Quando diferenciamos a governança existente temos que definir papéis muito claros para os fóruns existentes, de forma que esses concorram para o mesmo objetivo, porém com papéis próprios e não concorrentes. De forma que:

- Conselhos de Administração tenham o papel de nortear as ações a serem executadas, criando princípios, políticas, procedimentos e metas a serem alcançadas de modo a buscar uma entidade mais ampla;
- Conselhos Fiscais tenham o papel de fiscalizar, controlar, analisar e dar transparência aos atos e aos documentos, as ações executadas estão adequadas aos princípios, legislações, práticas contábeis determinadas buscar uma entidade mais ampla;
- Diretorias órgãos que irão executar dentro dos princípios, políticas e procedimentos determinados pelo Conselho Administrativo como irão funcionar as entidades. Administrando

Deve ficar, no entanto, que o dever de um conselheiro de administração não é defender os interesses particulares do segmento que promoveu sua indicação, mas zelar pelo cumprimento integral das metas fixadas pela legislação federal, estadual e/ou municipal para a entidade gestora do regime próprio de previdência.

Princípios de uma Boa Governança

A transparência quanto às decisões tomadas com relação à governança e gestão dos regimes deverá ser objetivo primordial a ser buscado pelos

seus órgãos diretivos. Neste contexto, a adoção de alguns princípios básicos pode ser útil para um RPPS:

- I. Estabelecer de forma clara a Missão, a Visão e os objetivos do Regime Previdenciário.
- II. Prover a integração dos gestores (conselheiros, administradores e participantes dos fóruns) determinando claramente a segregação e os papéis diferenciados desses frente aos interesses de seus mantenedores mas permanentemente vinculados aos da entidade previdenciária;
- III. Definir políticas de Gestão de Benefícios;
- IV. Definir políticas de Gestão de Ativos;
- V. Definindo em regulamentos as funções e responsabilidades;
- VI. Prover a formação contínua da cultura previdenciária;
- VII. Garantir a ampla transparência e os canais de participação;

Para a boa execução desses processos o MPS em período anterior havia estabelecido a obrigatoriedade de paridade entre as representações dos Servidores e do Ente, fato que não se repetiu em legislações posteriores.

Entendendo que apenas a atuação efetivamente formará os participantes no processo de governança indicamos como aspecto salutar a troca de comando, de forma que os representantes que tiverem a presidência do Conselho de Administração não detenha a presidência do Conselho Fiscal e vice-versa. De modo que a presidência de um seja acompanhada pela presidência de outro.

O Fazer Previdenciário por uma Visão de Governança

Se entendermos o fazer como o realizar a Missão da entidade temos que num processo de ampla governança temos todos os fóruns concorrendo para a boa gestão, temos que contrapor os interesses individuais para a geração de um interesse comum.

Envolve Planejamento de um Programa Previdenciário

Programa de ações para o desenvolvimento do RPPS, analisando e diagnosticando o estágio atual e o conjunto de objetivos a serem alcançados.

Determinando como o RPPS pode ser inserido nesse programa, sabendo que Previdência é uma política de longo prazo. Introduzindo os objetivos de um programa de governo no processo de fazer estabelecendo procedimentos que possam trazer:

- Democracia para a governabilidade do Regime estabelecendo procedimentos e critérios que possibilitem ampliar a participação dos servidores públicos, a transparência e um amplo debate sobre a responsabilidade de cada ator na gestão do RPPS;
- Inclusão Social – possibilitando ações concretas do RPPS que visam inserir os servidores aposentados em atividades e processos que tragam a sua integração social e desenvolvam a sua ampla participação no RPPS, podendo ser programas de terceira idade, de voluntariado e ou de conscientização;
- Desenvolvimento – criar as condições de que o RPPS possibilite: aos servidores públicos, ao Ente e a sociedade desenvolver suas potencialidades.
- O RPPS com um sistema integrado de base de dados que possibilite adotar melhores práticas, reduzir seus custos e, principalmente, atender mais agilmente os servidores é um projeto de desenvolvimento, bem como
- O RPPS ser o pólo aglutinador e multiplicador do amplo debate previdenciário.

Envolve a Capacidade de Governo

Quais são as capacidades necessárias ao RPPS para que o mesmo execute a sua missão, quais são os fatores que lhe dão a condição de poder ser diferente e realizar melhor do que qualquer outra organização seja privada ou pública, com ou sem fins lucrativos.

O que possibilita a construção de uma vontade efetiva que pode nortear a busca de soluções e a verdadeira problematização dos pontos fortes e fracos do RPPS. Nessa linha, a capacidade de governo pode ser analisada como os conhecimentos, aptidões, informações ou as construções lógicas que vão possibilitar ao RPPS potencializar as suas futuras etapas: formação da equipe, compra de tecnologia, discussão com os atores (servidores e o município), e obviamente a sua busca de soluções.

Envolve a Governabilidade

A construção da governabilidade junto aos atores com relevância no RPPS se dá de maneira direta possibilitando estabelecer um processo amplo de transparência e discussão com os principais atores. Dentro desse processo, cabe estabelecer com clareza um processo de diagnóstico que permita discutir com o governo (secretarias de finanças e administração) a importância de se modernizar e criar uma base de dados unificada que permita pensar as responsabilidades pelo impacto previdenciário. Além disso, prover um amplo debate com os servidores apresentando a importância desses no processo de discussão e participação no RPPS.

Ao se construírem a tríade da governabilidade temos as condições de estabelecer qual é a sua finalidade e obviamente determinar a sua capacidade de responder por essas. Daí que os gestores do RPPS devem criar as premissas e gerir o processo de Governança, tornando-se o responsável, dentre os vários participantes, por prover as devidas condições de ampla participação na governança.

Bases

Principais:

- Base normativa
- Base cadastral
- Base atuarial

Secundárias:

- Estrutura organizacional
- Estrutura de governança
- Gestão de passivos e ativos previdenciários

Base normativa – Conjunto de normas legais e padrões jurídicos adotados, de forma a suprir os fatores chave de conhecimento sobre os aspectos legais, quais sejam:

- Formação do conhecimento sobre a legislação previdenciária (Constituição Federal, Emendas Constitucionais, Leis Federais e as Leis estabelecidas no Ente);
- Compilação e consolidação das leis;
- Estruturar e tornar aplicável normatizações do RPPS.

- Adequação constante das reformas emanadas da autoridade reguladora: o Ministério da Previdência.

Base cadastral – Conjunto de informações sobre os servidores, sua vida funcional e seus possíveis dependentes.

- Criar e manter atualizada base cadastral efetiva dos servidores (ativos e inativos) do Ente (Prefeitura, Câmara e Entidade de Previdência) de seus dependentes e dos dados de evolução funcional e de remuneração;
- Recadastramento com auditoria de benefícios previdenciários; e,
- Construir o grau da importância da integração no sistema de informação frente aos demais atores (Prefeitura, Câmara e Entidade de Previdência), construindo pontes de acessibilidade e uso de modo que ocorra um interesse comum em construir bases de dados efetivas para a gestão de pessoas e de benefícios previdenciários.

Variáveis críticas:

- Prover aderência ao SIPREV (Sistema Integrado de Previdência Social) do Ministério da Previdência; e, Morosidade no repasse das informações.

Base atuarial – Conjunto de informações que sejam pertinentes à construção de leitura dos benefícios futuros e das pertinentes contribuições para o seu custeio.

Fatores-chave:

- Definição de premissas que sejam norteadoras do pensamento sobre as condições previdenciárias no Ente;
- Processo de tabulação e atualização dos dados continua;
- Tratamento sobre os servidores em estado de iminência para a concessão de benefícios.
- Criar cultura do uso gerencial da base atuarial para a gestão previdenciária (passivos e ativos)
- Atualização dos dados.

Estrutura organizacional

- Focar previdência;
- Definir estrutura, estabelecer áreas fins e meio e efetuar a reforma administrativa do RPPS;
- Informatização das rotinas de procedimentos.
- Controle da perícia medica;
- Definição de custo x benefício para todas as atividades, checando expertise e preparando ações de correção.

Estrutura de governança

- Comunicação; e,
- Capacitação e participação de todos os gestores do município no RPPS;
- Melhoria no relacionamento;
- Quebra de resistências a participação mais efetiva no processo de governança.

Gestão de passivos e ativos previdenciários

- Formação e qualificação e planejamento;
- Otimização dos recursos financeiros patrimoniais e de pessoal;
- Criar procedimentos; e,
- Visão de longo prazo.
- Não ter dimensão da previsão de recurso necessária para suprir as despesas futuras; e,
- Romper a visão imediatista.

Redes de Apoio

Como redes de apoio têm a função de buscar complementariedade entre os diversos atores relevantes no processo de formação ou de construção previdenciária, entre elas temos: Ministério da Previdência, Entidades Representativas como : APEPREM, ANEPREM e ABIPREM. Visando suprir as deficiências ou fortalecer e ampliar áreas de atuação. Possibilitando beneficiar todos os integrantes dessa rede de apoio.

Essa situação ocorre em seminários, congressos, reuniões e ações mantidas e organizadas por essas redes de apoio ou pela própria entidade quando cria essas redes, podendo ser:

Organizações

- Associação em entidades de Representação – APEPREM, ANEPREM E ABIPEM.
- Comitês Temáticos – Internos e Externos.
- Ministério da Previdência – SIPREV, PREVMUN e outros.

A Entidade

- Trocar conhecimentos entre as diversas áreas da administração – direta e indireta.
- Troca de experiências com entidades vizinhas.
- Criar áreas de conhecimento/ação comuns.
- Serviços contratados
- Cursos/treinamento/assessoria.
- Responder/fazer levantamentos/pesquisas pelas entidades parceiras.
- Promover/disseminar ações de cultura previdenciária.
- Provocar/estimular a participação dos participantes.
- Manter canais de reclamações/trocas contínuas.

Diretrizes para a Gestão Previdenciária

Dada à construção de um conjunto de diretrizes do fazer previdenciário, temos a condição de passarmos a estabelecer padrões para que sejam norteadas no alcance da Missão comum ao RPPS, bem como, da Visão que almejamos, que o este tenha frente a todos os com quem se relaciona.

Dentro desse processo as diretrizes são linhas básicas que permitem a qualquer RPPS, independentemente do seu porte ou complexidade construir as suas soluções pelas quais possa mostrar os todos os participantes qual é o caminho e a sua missão, portanto são apenas as alavancas para essa construção. Com as diretrizes definimos as estratégias que nos conduzirão ao futuro que queremos.

O processo de construção das diretrizes de qualquer Organização é sempre único, nele não cabem visões simplistas, bem como simplificações externas, aos seus líderes, que terão a missão de torná-las efetivas, bem como, de alterá-las dadas as variáveis críticas existentes. Equivale a dizermos que as diretrizes têm que ser construídas, orientadas e efetivadas no e para o RPPS.

Sobre esse conjunto de itens cabe destacar que cabem soluções que possam:

- Administrar a política previdenciária municipal;
- Prover o melhor atendimento ao segurado;
- Garantir instrumentos de divulgação e transparência;
- Reduzir custo previdenciário e os administrativos;
- Implementar parcerias e ações sociais visando beneficiar os segurados;
- Gerir, informatizar e otimizar os arquivos de base de dados a tecnologia de informação na área da previdência;
- Estreitar relações com as autoridades reguladoras, sendo o interlocutor sobre previdência no município; e,
- Disseminar a cultura previdenciária.

A partir desse modelo fica fácil checar e constituir diretrizes estratégicas, ações concretas que colocam todos os participantes em contato com a missão da organização, com uma visão de direção e de horizonte, bem como, pode direcionar todos os participantes a terem um olhar mais amplo, não apenas previdenciário, mas de sociedade, de mundo que queremos.

Como em qualquer organização é necessário construir um conjunto de motivadores que permitam ao grupo inferir que o crescimento do RPPS é de responsabilidade comum. Como ferramenta para esse processo se faz necessário construir elementos de relacionamento que norteiem as ações a serem concretizadas. Parte desse processo é inicialmente demonstrar a visão de relação que cada participante tem e em seguida criar uma visão de grupo.

A partir das diretrizes traçadas e do comprometimento do grupo com o seu atingimento devem ser estabelecidos objetivos que visam no

curto e no médio prazo enfrentar os problemas apresentados, bem como, estruturar o RPPS de modo que o mesmo apresente gradativo crescimento. Esses objetivos visam obter gradientes de melhora em seu fazer

Antes de qualquer procedimento diferenciado o processo de gestão exige muito mais comprometimento e conhecimento do que qualquer outro instrumento. Muitas vezes direcionado e facilitado por processos como o planejamento estratégico a Gestão só deve prescindir de estrelas, pois elas brilham apenas no céu, enquanto que o processo de gestão ocorre com toda a sua plenitude dentro de sua organização.

Artigo 5

EQUILÍBRIO ATUARIAL NOS RPPS'S

Havila Donnely de Sousa Ferreira¹

Como é do conhecimento dos que trabalham na área, os servidores públicos de cargos efetivos podem ter seus recursos administrados através dos próprios Entes Públicos mediante criação dos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS, não estando estes servidores submetidos ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS, administrado pelo Governo Federal, que é a previdência dos trabalhadores da iniciativa privada.

Preliminarmente cumpre explicitar que o Equilíbrio Atuarial, como preceito esculpido no caput do art. 40 da Constituição Federal, tem a sua exigência determinada pela Lei n. 9.717/98, caput do art. 1º; Portaria n. 4.992/99, art. 2º, caput e Portaria n. 172/05, art. 5º, II. E que a criação dos RPPS's no Brasil é facultada a todos os Entes e se uma vez instituídos, os governos são obrigados a seguir as normas supracitadas.

Tomando como base o próprio art. 40 da CF, existe uma exigência de que os RPPS possuam condições suficientes para manterem os eventos gerados a partir de uma trajetória previdenciária dos servidores que estão inseridos neste segmento de previdência no Brasil, ou seja, manter o equilíbrio do regime para garantia de todos os benefícios exigíveis no futuro. Este é o conceito básico de Equilíbrio Atuarial, sem aprofundar nos aspectos técnicos a matéria, estudado nas diversas bancas das universidades espalhadas no Brasil e no mundo.

Existem termos técnicos que necessitamos compreender primeiramente, para só assim depois podermos analisar alguns pontos pertinen-

¹ Atuário formado pela Universidade Federal do Ceará e membro do Instituto Brasileiro de Atuária – IBA. Ex-Analista Atuarial da Empresa de Consultoria PROBUS Consultoria Atuarial. Atualmente, é atuário e consultor especialista em regimes próprios de previdência social da Secretaria de Políticas de Previdência Social – SPS/MPS.

tes a determinados debates acerca deste assunto, são eles os listados abaixo:

Atuária – é a ciência que estuda modelos de proteção securitária contra perdas de natureza econômica. Utiliza ferramentas desenvolvidas na matemática e estatística para criar modelos de previsão do comportamento dos eventos probabilísticos contra os quais se busca proteção;

Atuário – é o profissional com conhecimentos específicos em estatística e matemática capaz de conceber modelos probabilísticos de proteção contra perdas econômicas. Os órgãos de fiscalização exigem que os profissionais sejam registrados no Instituto Brasileiro de Atuária – IBA, que emite um número de registro de membro do instituto chamado MIBA;

IBA – Instituto Brasileiro de Atuária, é uma sociedade civil sem fins lucrativos que tem por objetivos: incentivar e proporcionar a pesquisa, o desenvolvimento e o aperfeiçoamento da ciência e da tecnologia dos fatos aleatórios de natureza econômica, financeira e biométrica, em todos os seus aspectos e aplicações; colaborar com as instituições de seguro, saúde e capitalização, Previdência Social e Complementar, organizações bancárias e congêneres; e, cooperar com o Estado, no campo de atuação do profissional de atuária e na implementação da técnica atuarial;

Avaliação Atuarial – estudo prospectivo das obrigações previdenciárias do regime próprio de previdência dos servidores públicos. Realiza levantamento da situação econômica e financeira de longo prazo, confrontando as obrigações com pagamento de benefícios com as receitas patrimoniais e de contribuição do ente e do servidor. Deve ser realizada Avaliação Atuarial Inicial quando da criação do RPPS para possibilitar a concepção do plano de custeio para o pagamento de benefícios;

Reavaliação Atuarial – Estudo de reanálise da situação atuarial, no caso dos RPPS anualmente e exigido a cada 31 de julho de cada exercício para acompanhamento das hipóteses atuariais, analisando os efeitos ano a ano;

Custo normal ou contribuição normal – é aquele destinado ao custeio dos benefícios previstos no respectivo plano e que mantém o mesmo equilibrado daquele momento em que se está fazendo o estudo de avaliação atuarial em diante;

O custo suplementar ou contribuição extraordinária – é aquele destinado ao custeio de déficits, serviço passado e outras finalidades não incluídas no custo normal do plano. No caso da época da criação do plano, só há o que se falar em tempo de serviço passado, que compõem o Passivo Atuarial Inicial;

Serviço passado – no caso dos servidores de cargo efetivo inseridos dentro do cenário instituído dos regimes próprios, é o tempo de serviço anterior a data da posse no serviço público;

Aposentadoria Programada – é o benefício vitalício cujo início de fruição se dá de forma programada, seja por tempo de contribuição ou por idade;

Benefício de Risco é o benefício ofertado ao participante do plano ou a seus dependentes, cujo início de sua fruição ocorre de forma probabilística, não existindo, portanto, data predeterminada;

Ganhos Atuariais – discrepâncias favoráveis ao regime, observadas entre o planejado pelo estudo atuarial e o ocorrido efetivamente ao longo de um exercício;

Perdas Atuariais – são discrepâncias desfavoráveis ao fundo, observadas entre o planejado pelo estudo atuarial e o ocorrido efetivamente ao longo de um exercício, surgidas por insuficiências de ganho de mercado ou por afastamentos de natureza biométrica;

Passivo Atuarial – representa todas as obrigações previdenciais futuras da entidade para com seus participantes, líquidas das contribuições futuras;

Reserva Matemática – são a expressão das obrigações previdenciárias, calculadas atuarialmente, do RPPS relativas às coberturas de riscos ofertadas pelo plano de benefícios, e registradas em conta de Passivo. Podem ser separadas para melhor visualização das obrigações, em reserva matemática de be-

nefícios concedidos e reserva matemática de benefícios a conceder;

Depois da introdução a esses conceitos podemos entrar nas questões que envolvem o Equilíbrio Atuarial mais facilmente.

Os RPPS's diferentemente do que acontece no RGPS não possuem várias fontes de financiamento para os benefícios, tais como, contribuições sobre lucro, faturamento, concurso de prognósticos e outros mais, eles possuem somente a receita de contribuições dos servidores ativos e aposentados e a receita de contribuição do respectivo Ente responsável pelo RPPS União, Estado, Município ou Distrito Federal. No passado os regimes próprios não respeitaram os aspectos atuariais envolvidos num plano de custeio para sistemas previdenciários desta natureza, por várias razões que aqui não cabe envolvermos na nossa análise, onde não exigiram nas suas concepções, uma perfeita separação dos custos para implantação dos planos de benefícios que iriam ser gerados a partir das regras que foram garantidas pelo texto constitucional.

Estes problemas que foram observados anteriormente por conta de gestões passadas acabaram trazendo alguns prejuízos na manutenção de vários destes regimes no Brasil, uma vez que não observaram os custos de implantação, tais como, tempo de serviço passado e também o custo normal do plano para concepção de todos os eventos ocasionados por aposentadoria programada e por benefícios de riscos e os deles decorrentes. Esta situação fez com que o montante de dinheiro que deveria ter sido capitalizado numa reserva matemática que garantiria os pagamentos dos benefícios, hoje, não seja suficiente para honrar todos os compromissos ou não tenha nunca sido constituída, esta última se deve ao fato dos RPPS's terem passado durante muito tempo a constituírem seus regimes de forma a se assemelhar a um regime de repartição simples, que não se sustenta dados as suas características peculiares que dependem muito do comportamento entre gerações de ativos e inativos, que precisam ter a quantidade necessária de servidores na ativa para garantir o pagamento dos benefícios dos servidores inativos, ou seja, ter um montante atual de ativos que financiem perfeitamente os benefícios dos aposentados no futuro. Alguns gestores por não procurarem conhecer os aspectos atuariais que envolvem uma massa de servidores dos seus regimes acabam achando que seus planos são superavitários atuarialmente,

por contarem com uma sobra de caixa nos anos iniciais dos seus fluxos atuariais, apontando simplesmente, neste caso, um superávit técnico momentâneo que no futuro tende a sumir pelo consumo dos pagamentos dos benefícios que irão ser gerados pela massa atual e em determinados casos de forma rápida.

É comum observamos na grande maioria dos regimes próprios uma parcela da massa de servidores que estão com os seus direitos quase sendo exigíveis aos seus benefícios, são os chamados riscos iminentes ou riscos expirados, são servidores que dentro em breve irão exigir suas aposentadoria e que precisarão ter o montante suficiente nas reservas matemáticas para o pagamento de seus benefícios e é comum os Entes terem que financiar diretamente estes benefícios pelo tesouro, por não terem constituído no passado o montante suficiente, fazendo com que assim se destine de forma tarde recursos que poderiam estar hoje sendo alocados a outras áreas sociais que também necessitam de atenção.

Por que é importante capitalizar os recursos para pagamento de benefícios? Esta pergunta é fácil de responder, explicado anteriormente que os regimes próprios só possuem uma fonte de financiamento, é prudente capitalizarmos os recursos para que assim tenhamos uma nova fonte de receita para o regime que seria as provenientes do mercado financeiro, se todos os regimes próprios atendessem a esta condição teriam condições de diminuir os déficits atuariais existentes fazendo com as aplicações trouxessem a partir da rentabilidade das carteiras de investimentos um volume de dinheiro novo que não acabariam com certeza com o déficit, em tese, mas diminuiria consideravelmente a obrigação dos Entes Públicos desta parcela que nunca foi acumulada para pagamento das responsabilidades que constitucionalmente são dos Entes Públicos e que tem que serem pagas de qualquer forma. Capitalizando os recursos também fazemos com que cada servidor possa constituir a reserva necessária para o pagamento do seu próprio benefício, não sendo necessário que ele espere pelo ingresso de um novo servidor que possa garantir o pagamento de seu benefício, pois este também necessitará constituir a sua própria reserva para pagamento do seu benefício, este é o conceito de um regime financeiro capitalizado, cada um financia o seu próprio benefício. Percebemos perfeitamente que se trata de um efeito bola de neve, se não tratarmos com transparência e objetividade o problema hoje, os impactos serão sérios e teremos enormes problemas no

futuro, pois deixar de fazer agora implica em mais tardes os Entes Públicos sofrerem com pagamentos altos de folha de benefícios fruto destas obrigações, comprometendo como já foi dito as outras áreas de atuação dos governos, uma vez que intuitivamente a receita tributária de cada Ente não acompanha a evolução deste déficit atuarial, ela possui destinações e sempre são escassas, a demorara em promover solução ao problema inviabilizará no futuro as ações do governo, trazendo prejuízos enormes a toda a sociedade.

O envelhecimento da população é um fato mundial e não é diferente no Brasil, cada vez mais nossa população de idosos estão maiores do que os nossos jovens, causando um reflexo direto nas questões previdenciárias, pois os cálculos Atuariais lidam com efeitos biométricos de cada população, estudada nas avaliações atuariais, através das chamadas tábuas atuariais, tábuas estas que servem para medir o volume de pessoas que estarão vivas em determinados momentos de uma trajetória previdenciária.

Sabe-se que existem regimes próprios no Brasil que possuem, a partir de suas avaliações atuariais, um custo suplementar muito alto, custo este que é determinado por um déficit atuarial, ausência de uma reserva constituída para pagamento de benefícios. Este custo suplementar, como já definido, é composto por tempo de serviço passado, ocasionado pelo tempo do servidor público anterior à data da posse no serviço público, déficits atuariais ao longo do período de existência, onde as alíquotas foram insuficientes no passado por não terem atentado paras questões que envolvem os aspectos atuariais, gerando com isto uma perda atuarial, ou outras coisas que podem ter ocorrido que fez com que a reservas não tivessem sido capitalizadas. Este custo alto faz com que os regimes próprios não tenham condições de pagarem um plano de amortização totalmente capitalizado para arcar com estes compromissos especiais citados, sendo necessária adoção, por parte dos seus responsáveis técnicos, de uma forma alternativa para o problema, é comum vermos atualmente como providência para este problema a segregação de massa, que consiste em separar a massa de servidores atuais de forma a garantir a uma massa anterior a um determinado ponto de corte (data em determinado momento no tempo de existência do regime) que seus benefícios sejam pagos de forma orçamentária através de um fundo financeiro que seria custeado pelo tesouro e outra massa posterior a dada de corte que seria

enquadrada num fundo previdenciário que seria constituído de forma inteiramente capitalizada, fazendo com que assim se resolvesse o problema para frente, capitalizando minimamente os recursos necessários para a criação de reserva para os novos. O grupo anterior que foi acometido por problemas do passado seria de inteira responsabilidade do Ente até a sua extinção total quando teríamos para os novos um plano totalmente constituído.

Deve-se deixar bem claro que a segregação de massa não é uma das melhores opções para garantir o perfeito equilíbrio do plano, mas se trata de uma saída para os regimes que possuem, por exemplo, um problema de caixa mensal, ou seja, suas folhas de pagamentos de benefícios são superiores a receita de contribuição praticada pelos grupos previdenciários envolvidos e seus respectivos entes.

Os Entes que possuem custos suplementares suportáveis segundo suas capacidades de pagamento e que possam perfeitamente construir um fluxo de pagamentos através de um plano de amortização conforme os parâmetros legais permitidos, se assim o fizerem seria com certeza a melhor alternativa de financiamento destes compromissos garantindo a saúde financeira e atuarial de seus planos.

Os cálculos atuariais têm que serem amplamente discutidos juntos aos gestores dos regimes próprios, pois este estudo não é apenas para cumprir um critério de emissão do CRP, mas sim a garantia de que se esteja sendo observado os aspectos atuariais dos sistemas, garantindo a solvência dos planos de benefícios.

Os Gestores tem que se especializarem nas áreas que envolvem o funcionamento de um RPPS, tais como, área atuarial, investimento, contabilidade, os aspectos legais, e outras. No caso de atuária, eles têm que questionar os cálculos realizados e confrontar com a realidade do município, pois da mesma forma que um atuário pode subestimar um custeio sendo insuficiente para honrar os compromissos, podemos ter também a característica de um plano superestimado, o fluxo atuarial é um bom mecanismo para se observar o comportamento das evoluções das receitas e das despesas para checar o esperado com o realizado. Caso o acompanhamento do fluxo não caminhe de forma harmônica o gestor tem por obrigação solicitar ao atuário que o plano de custeio seja revisto ou até mesmo a forma como ele esta prevendo as probabilidades nos eventos

seja revista de tão forma acomodar a realidade de cada grupo de servidores inseridos em cada regime próprio.

Uma hipótese bastante difícil de ser dimensionada é a questão da compensação previdenciária que na sua concepção não envolvem aspectos atuariais, sendo mero cálculo financeiro feito de forma proporcional ao tempo de serviço. Alguns RPPS não possuem nem muitos servidores em condições de já receberem o valor devido desta compensação ou até mesmo nem possuem convênio assinado gerando a expectativa destes recebimentos, pois devemos entender e deixar bem claro que a compensação previdenciária não é um volume de dinheiro que os regimes próprios tem direito a partir de um mero cálculo estimado e pronto, mas sim um trabalho exaustivo de levantamento de cada processo de servidor e quanto que cada servidor terá direito a compensar, compondo o valor devido a ser recebido pelo RPPS. Lembrando também que o RGPS não compensa todos os benefícios, compensa apenas os benefícios programados e os deles decorrentes, estando de fora os benefícios de riscos que devem ser custeados por cada RPPS para que possa suportar estes pagamentos quando das suas realizações.

É muito importante na hora de escolher um profissional de atuária a certeza de que ele tem experiência na área de regimes próprios, pois é intuitiva a idéia de que um RPPS tem que funcionar como se fosse uma Entidade de Previdência semelhante aos fundos de companhias estatais, porém ele guarda suas particularidades em função das regras serem definidas pela constituição federal não sendo um mero contrato de compra de um benefício, sendo este um problema quando não se conhece bem o assunto. Determinados atuários esquecem destas particularidades e acabam desenvolvendo trabalhos que na prática não terão condições de serem atendidos pelos Entes Públicos, sendo importante ele ter uma experiência vaga no assunto de tal forma que lhe permita criar certas condições que possam ser perfeitamente adotadas por estes segmentos de previdência no Brasil, atendendo sempre a legislação pertinente a matéria, bem como, as metodologias atuariais aceitas internacionalmente.

Artigo 6

OS ASPECTOS LEGAIS E A APLICABILIDADE DA COMPENSAÇÃO PREVIDENCIÁRIA

Euclides Augusto de Queiroz Esteves¹

A Compensação Financeira – mais conhecida como Compensação Previdenciária (COMPREV) – tem por objetivo a operacionalização entre o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos casos de contagem recíproca de tempo de contribuição para efeito de aposentadorias e pensões.

Ressalta-se que a palavra *compensação* significa indenizar, remunerar, ressarcir. Ainda assim, tem-se como referência a extinção das obrigações, ou seja, uma das formas especiais de pagamento, a compensação: “quando duas pessoas forem ao mesmo tempo credor e devedor uma da outra, as duas obrigações extinguem-se até onde se compensarem” – vide artigos 368 a 380 do Novo Código Civil Brasileiro, Lei Federal n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

A compensação financeira, ou previdenciária, surge como consequência da previsão constitucional da contagem recíproca do tempo de contribuição, como relata o artigo 201, parágrafo 9º da Magna Carta:

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:

(...)

¹ Bacharel em ciências jurídicas, desenvolveu a COMPREV no Instituto de Previdência Municipal de Jacareí (IMPJ) e é responsável pela COMPREV do Instituto de Previdência do Município de Guarulhos (IPREF)

§ 9º Para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos regimes de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei.

Para melhor entendimento, segue o exemplo de compensação: “Um servidor com 65 anos de idade e 35 anos de contribuição, sendo 20 anos no RGPS – INSS (Instituto Nacional do Seguro Social) e 15 anos no RPPS, ao aposentar-se. A compensação para o município é referente aos 20 anos do RGPS, portanto, é a divisão do ônus de pagamento do benefício entre cada um dos regimes previdenciários.

A finalidade é evitar que os regimes instituidores sejam prejudicados financeiramente por serem obrigados a aceitar, para efeito de concessão de benefício, o tempo de filiação a outro regime sem que tenham recebido as correspondentes contribuições.

Os normativos legais, que regulamentam a criação do convênio entre os Regimes Geral e Próprio são compostos de leis, decretos, portarias ministeriais e instruções normativas. Segue assim:

- Lei Federal n. 9.717/98 – Dispõe sobre regras gerais para organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências;
- Lei Federal n. 9.796/1999 – Dispõe sobre a compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes de previdência dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos casos de contagem recíproca de tempo de contribuição para efeito de aposentadoria, e dá outras providências;
- Decreto Federal n. 3.112/1999 – Dispõe sobre a regulamentação da Lei n. 9.796, de 5 de maio de 1999, que versa sobre compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes próprios de previdência dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na contagem recíproca de tempo de contribuição para efeito de aposentadoria, e dá outras providências;

- Decreto Federal n. 3.217/1999 – Altera dispositivos do Decreto n. 3.112, de 6 de julho de 1999;
- Portaria MPS n. 6.209/1999 – Destina-se a orientar os entes Federativos sobre os procedimentos a adotar na operacionalização dos pedidos de Compensação Previdenciária;
- Medida Provisória n. 2060, de 26 de setembro de 2000;
- Medida Provisória n. 2129-8, de 26 de abril de 2001;
- Instrução Normativa n. 118 /INSS/DC, de 14 de abril de 2005.
- Lei Federal n. 10.887/ 2004 – aplicação das disposições da Emenda Constitucional n. 41, além de alterar dispositivos das Leis 9.717/ 98, 8.213/ 91 e 9.532/ 97. Para a Compensação, a mudança significativa está transcrita no artigo 14:

Art. 14. O art. 12 da Lei n. 10.666, de 8 de maio de 2003, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 12. Para fins de compensação financeira entre o regime geral de previdência social e os regimes próprios de previdência social dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, os regimes instituidores apresentarão aos regimes de origem até o mês de maio de 2007 os dados relativos aos benefícios em manutenção em 5 de maio de 1999 concedidos a partir da promulgação da Constituição Federal.”

Para efeitos da compensação financeira, o Decreto Federal n. 3.112/1999 estabelece em seu artigo 3º como são definidos os regimes previdenciários:

Art. 3º Para os efeitos da compensação financeira de que trata este Decreto, considera-se:

I – regime Geral de Previdência Social: o regime previsto no art. 201 da Constituição Federal;

II – regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: os regimes de previdência constituídos, exclusivamente, por servidores públicos titulares de cargos efetivos dos respectivos entes federados;

III – regime de origem: o regime previdenciário ao qual o segurado ou servidor público esteve vinculado sem que dele receba aposentadoria ou tenha gerado pensão para seus dependentes;

IV – regime instituidor: o regime previdenciário responsável pela concessão e pagamento de benefício de aposentadoria ou pensão dela decorrente a segurado

ou servidor público ou a seus dependentes com cômputo de tempo de contribuição no âmbito do regime de origem.

Se o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) for regime instituidor – aquele que concedeu e tem o ônus do pagamento –, receberá mensalmente do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) a parcela correspondente à sua (dele RGPS) responsabilidade proporcional no pagamento do benefício. Por outro lado, se o Regime Geral for o instituidor, receberá mensalmente dos Regimes Próprios envolvidos a parte que cabe a cada um deles. Portanto, entende-se por regime:

DE ORIGEM: aquele ao qual o segurado ou servidor público esteve vinculado sem que dele receba aposentadoria ou tenha gerado pensão para seus dependentes.

INSTITUIDOR: aquele responsável pela concessão e pagamento de benefício de aposentadoria, ou pensão dela decorrente, o segurado ou servidor público ou ainda a seus dependentes, com cômputo de tempo de contribuição no âmbito do regime de origem;

A efetivação do convênio é realizada através da assinatura da minuta e da instalação do sistema. A minuta de convênio é o instrumento formal que permite celebrar entre o Ministério da Previdência Social, por meio da Secretaria de Previdência Social, com a interviniência do Instituto Nacional do Seguro Social e o Município com ou sem a interviniência da Unidade Gestora (Autarquia ou Fundo). Eis a documentação que deverá ser apresentada: o CNPJ/MF do Ente e da Unidade Gestora; as leis que tratam da matéria previdenciária municipal; os formulários disponíveis na página da internet – www.mps.gov.br/comprev – (declaração do banco, lista de informações, anexos I e II, órgãos vinculados ao Regime Próprio e cadastramento conforme estabelece o art. 20 da Portaria 6.209/99) – as cópias devem ser autenticadas e enviadas para a Secretaria de Previdência Social (SPS)/Coordenação Geral de Fiscalização e Acompanhamento Legal (CGFAL). A seguir, o respectivo artigo:

Art. 20. O Ministério da Previdência e Assistência Social, por meio do Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público da Secretaria de Previdência Social, manterá cadastro atualizado do regime próprio de previdência social de cada ente da Federação.

§ 1º No cadastro deverão constar os seguintes dados de cada regime próprio de previdência social, fornecidos por este regime:

I. ente da Federação;

II. nome do regime;

III. Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ;

IV. banco, agência bancária e conta corrente;

V. períodos de existência de regime próprio de previdência social no ente da Federação;

VI. benefícios garantidos;

VII. CNPJ dos órgãos e entidades a ele vinculados, com período de vinculação ao respectivo regime;

VIII. administrador do regime;

IX. legislação que o constituiu e o rege, bem como as normas que fixaram os valores máximos da renda mensal dos benefícios de aposentadoria e pensão dela decorrente objeto da compensação previdenciária.

§ 2º Somente os regimes próprios de previdência social cadastrados, conforme o parágrafo anterior, poderão requerer compensação previdenciária.

O sistema também está disponível na página da internet – www.mps.gov.br/comprev –, e poderá ser instalado por meio de *download*, permitindo o envio dos requerimentos e imagens dos documentos.

O sistema COMPREV utiliza-se da internet/intranet como meio prático de acesso a todos os seus usuários, facilitando, principalmente, a formalização dos requerimentos de compensação previdenciária entre os regimes, além do acompanhamento de todas as fases da tramitação do processo e da manutenção dos pagamentos de compensação. Assim, elimina por completo a necessidade de comprovação documental física, quando utiliza o módulo de digitalização para envio dos documentos.

Os módulos disponíveis que compõem o sistema atualmente são:

RGPS Origem – RO

RGPS Instituidor – RI

Digitalização – Imagens

É um sistema que pode ser usado por diferentes usuários em razão dos menus específicos, permitindo o uso pelo Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), INSS e RPPS. O requerimento apresentado pelo Regime Instituidor (RPPS) deve ser preenchido via internet, demons-

trando qual o tempo que deverá ser compensado, através das seguintes informações do servidor:

Número do NIT ou PIS; Nome; Sexo; Data de nascimento; CPF; Nome da mãe; CEP; Tipo de benefício (aposentadoria: por tempo de contribuição, por idade ou invalidez; e ou pensão); Tempo total (dias); Tempo RGPS (dias do INSS e Prefeitura antes do regime estatutário); Valor do benefício na concessão; DIB – data de início do benefício (data de publicação da aposentadoria); DCB – data de cessação do benefício (data de falecimento); Tempo líquido do RGPS (ano, mês e dia); Tempo líquido da prefeitura municipal (ano, mês e dia); Tempo líquido – outros (estado, prefeitura/estatutária, exército); CNPJ – órgão de origem (prefeitura ou autarquias); Órgão de lotação (PM ou autarquias); Matrícula e Data de ingresso.

A Instrução Normativa n.º 118/2005, em seu artigo 339, parágrafo 3º, estabelece as condições e as modalidades de aposentadoria para a compensação. Transcreve-se:

Art. 339. A Compensação Previdenciária é o acerto de contas entre o RGPS e os Regimes Próprios de Previdência Social dos servidores públicos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, referente ao tempo de contribuição utilizado na concessão de benefício, mediante contagem recíproca na forma da Lei n. 6.226, de 14 de julho de 1975, e legislação subsequente.

(...)

§ 3º *Será objeto de Compensação Previdenciária junto aos entes federativos, na forma do que dispõe o art. 4º do Decreto 3.112, de 6 de julho de 1999, os seguintes benefícios:*

- a) Aposentadoria por Invalidez, quando não isenta de carência;
- b) Aposentadoria por Idade;
- c) Aposentadoria por Tempo de Serviço/Contribuição;
- d) Pensões precedidas das aposentadorias acima citadas.

Além das modalidades supracitadas, também se considera o tempo de atividade rural, desde que cumpridos os requisitos estabelecidos pelo artigo 342, parágrafos 1º e 2º da IN 118/2005:

Art. 342. *A Compensação Previdenciária será realizada desde que tenha havido aproveitamento de tempo de contribuição de contagem recíproca, observado o disposto nos incisos I a IV do art. 96 da Lei n. 8.213/1991.*

§ 1º O tempo de atividade rural reconhecido pelo INSS, mediante CTS ou CTC expedida até 13 de outubro de 1996, será objeto de compensação financeira.

§ 2º *O tempo de atividade rural reconhecido pelo INSS, mediante CTS ou CTC emitidas a partir de 14 de outubro de 1996, somente será considerado para Compensação Previdenciária, caso esse período tenha sido ou venha a ser indenizado ao INSS pelo requerente, na forma prevista no § 13 do art. 216 do RPS, aprovado pelo Decreto n. 3.048, de 1999.*

Os requerimentos apresentados pelo Regime Instituidor, devem ter os documentos digitalizados cumulativamente. A falta de qualquer desses documentos inviabilizará a compensação ou o pagamento mensal, conforme estabelece o artigo 10 e seus parágrafos, do Decreto Federal n. 3.112/99. São eles:

1. Certidão de tempo de Serviço/Contribuição;
2. Portaria que concedeu o benefício, com a data de publicação;
3. Homologação da concessão do benefício expedida pelo Tribunal de Contas do Estado;
4. Certidão expedida pelo próprio RPPS, referente ao período CLT/RGPS, quando não constar na CTS/CTC do INSS (vide art. 10, § 2º); e
5. Laudo Médico quando se tratar de Aposentadoria por Invalidez ou Pensão para dependente inválido.

Art. 10. Cada administrador de regime próprio de previdência de servidor público, como regime instituidor, deve apresentar ao INSS, além das normas que o regem, os seguintes dados e documentos referentes a cada benefício concedido com cômputo de tempo de contribuição no âmbito do Regime Geral de Previdência Social:

I – dados pessoais e outros documentos necessários e úteis à caracterização do segurado e, se for o caso, do dependente;

II – o valor dos proventos da aposentadoria ou pensão dela decorrente e a data de início do benefício e do pagamento;

III – percentual do tempo de contribuição no âmbito do Regime Geral de Previdência Social em relação ao tempo de serviço total do segurado;

IV – cópia da Certidão de Tempo de Serviço ou de Tempo de Contribuição fornecida pelo INSS e utilizada para cômputo do tempo de contribuição no âmbito do Regime Geral de Previdência Social; (Alterado pelo Decreto n. 3.217, de 22 de outubro de 1999 - Publicado no D.O.U. de 25.10.1999);

V – cópia do ato expedido pela autoridade competente que concedeu a aposentadoria ou a pensão dela decorrente, bem como o de homologação do ato concessório do benefício pelo Tribunal ou Conselho de Contas competente.

§ 1º A não-apresentação das informações e dos documentos a que se refere este artigo veda a compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social e o regime instituidor.

§ 2º No caso de tempo de contribuição prestado pelo servidor público ao próprio ente instituidor quando vinculado ao Regime Geral de Previdência Social será exigida certidão específica emitida pelo ente instituidor, passível de verificação pelo INSS.

A garantia da compensação ou recebimento mensal somente ocorrerá com o cumprimento dos critérios e limites previstos na Lei Federal n. 9.717/98, que estabelece as regras de organização e funcionamento do Regime Próprio – assim define o artigo 3º, parágrafo único. E as hipóteses de exclusão de compensação estão contempladas no artigo 3º, *caput*, da Portaria MPAS n. 6.209/99. Transcreve-se:

Art. 3º Aplica-se o disposto nesta Portaria somente aos benefícios de aposentadoria e de pensão dela decorrente concedidos a partir de 5 de outubro de 1988, desde que em manutenção em 06 de maio de 1999, excluída a aposentadoria por invalidez decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificada nos arts. 20, 21 e 151 da Lei n. 8.213/91, e a pensão dela decorrente.

Parágrafo único. A compensação previdenciária não se aplica aos regimes próprios de previdência social que não atendam aos critérios e limites previstos na Lei n. 9.717, de 27 de novembro de 1998, e legislação complementar pertinente, exceto quanto aos benefícios concedidos por esses regimes no período de 5 de outubro de 1988 a 7 de fevereiro de 1999, desde que em manutenção em 6 de maio de 1999.

Os valores a serem creditados estarão disponíveis no sistema todo dia 30 de cada mês, assim como os requerimentos indeferidos. O crédito dos valores será compensado todo 5º dia útil do mês subsequente. Apesar da previsão legal estabelecida na Lei Federal n. 9.796/99, no Decreto Federal n. 3.112/99 e na Portaria MPS n. 6.209/99, a Instrução Normativa n. 118/2005 apresenta o melhor conceito das formas de pagamento:

- Pagamento do estoque – É considerado “estoque” o montante dos valores de compensação devidos no período de 05/10/1988

a 05/05/1999. Os débitos existentes até 06/05/1999, parcelados ou não, serão considerados como crédito do RGPS quando da realização da compensação financeira relativa ao estoque. Transcreve-se:

Art. 358. Aos regimes instituidores será devido o passivo de estoque dos requerimentos de Compensação Previdenciária apresentados ao regime de origem, observado o prazo estipulado no art. 5º da Lei n. 9.796/1999, relativos aos benefícios concedidos no período de 5 de outubro de 1988 até 5 de maio de 1999, desde que em manutenção em 6 de maio de 1999.

§ 1º Os casos de requerimentos apresentados dentro do prazo estipulado no caput e indeferidos a qualquer época, terão seus direitos resguardados.

§ 2º Para calcular o passivo de estoque, multiplica-se o valor Pró-Rata mensal pelo número de meses e dias existentes no período compreendido entre a DIB e a data de 5 de maio de 1999 ou na de cessação, mesmo se ocorrida em período anterior.”

- Pagamento do período atrasado – É o fluxo do passivo, e são os valores de compensações atrasados, devidos a partir de 06/05/1999. O valor relativo ao “fluxo do passivo” é pago de uma única vez junto com o pagamento da primeira parcela mensal da compensação relativa ao requerimento deferido. Transcreve-se:

Art. 359. O passivo do fluxo corresponde aos valores devidos pelo regime de origem ao regime instituidor, a título de compensação previdenciária referente ao período compreendido a partir de 6 de maio de 1999 até a data do primeiro pagamento da Compensação Previdenciária, ou até a data de cessação do benefício.

§ 1º Para cálculo do passivo de fluxo, multiplica-se o Pró-Rata mensal pelo número de meses e dias contados a partir de 6 de maio de 1999 até a data da concessão da Compensação Previdenciária ou até a data da cessação do benefício que gerou a concessão.

§ 2º Apenas as parcelas relativas ao fluxo de Compensação, apuradas a partir da DIB, serão devidas aos benefícios concedidos a partir de 6 de maio de 1999.

§ 3º O Pró-Rata mensal é o valor devido mensalmente pelo regime de origem ao regime instituidor, enquanto o benefício que deu origem à Compensação for mantido.

- Pagamento do pró-rata ou fluxo mensal – É o valor da compensação pago mensalmente até o falecimento do segurado. Transcreve-se:

Art. 351. A Compensação Previdenciária devida pelos Regimes Próprios de Previdência Social, relativa ao primeiro mês de competência do benefício, será calculada com base no valor da RMI ou com base no valor do benefício pago pelo RGPS, o que for menor.

§1º O RPPS, como regime de origem, calculará a RMI de benefício de mesma espécie daquele concedido pelo INSS, de acordo com a legislação própria, na data da exoneração ou da desvinculação do ex-servidor, e reajustá-la-á com os índices aplicados para correção dos benefícios mantidos pelo INSS até o mês anterior à data de início da aposentadoria no RGPS.

§ 2º O valor da renda mensal apurada, conforme o parágrafo anterior, será comparado ao valor da RMI do benefício concedido pelo INSS, para escolha do menor valor, não podendo esse último ser inferior ao salário mínimo.

§ 3º Se o RPPS não registrar as remunerações do ex-servidor, independentemente da data de desvinculação, a média geral de benefícios do RGPS será considerada para fixação da RMI, conforme Portaria Ministerial publicada mensalmente.

§ 4º Para apuração do coeficiente de participação na Compensação Previdenciária, será dividido o tempo do RPPS pelo tempo total, ambos transformados em dias e utilizados na aposentadoria do INSS, excluindo-se o tempo concomitante.

Art. 352. O resultado da multiplicação entre o valor escolhido no caput do artigo anterior e o coeficiente encontrado nos termos do § 4º do mesmo artigo, será denominado Pró-Rata inicial.

§1º O Pró-Rata apurado no caput deste artigo será corrigido pelos índices de reajuste dos benefícios mantidos pelo INSS até a data do primeiro pagamento da Compensação Previdenciária, resultando, então, no valor do Pró-Rata mensal.

§ 2º O valor da Compensação Previdenciária referente a cada benefício não poderá exceder a renda mensal do maior benefício da mesma espécie pago pelo regime de origem.”

Ressalta-se que o pagamento da compensação tem a mesma obrigatoriedade do repasse das contribuições. Ou seja, as contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo e dos pensionistas somente poderão ser utilizadas para pagamento de benefícios previdenciários dos respectivos regimes – esse é um dos critérios para garantir a finalidade previdenciária, cabendo ao RPPS, Unidade Gestora, a gestão do patrimônio previdenciário. Dessa forma, estabeleceram os artigos 167, inciso XI, combinado com o artigo 40, parágrafo 12, da Magna Carta, os quais transcrevemos a seguir:

Art. 167. É vedada:

(...)

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

Art. 40.

(...)

§ 12 – Além do disposto neste artigo, o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social.”

A Glosa não é especificamente uma modalidade de pagamento, mas é a restituição dos pagamentos indevidos de compensação previdenciária, ou seja, aquele processo que está com a sua compensação ativa, porém, ao ocorrer o falecimento do servidor, o pagamento deverá cessar imediatamente. Em situações dessa natureza, a utilização do SISOB é indispensável, pois permitirá confirmar os dados com o Cartório de Registros, conforme estabelecido no artigo 23, inciso III, da Portaria n. 6.209/99. Transcreve-se:

Art. 23. O administrador de cada regime próprio de previdência social celebrará convênio com o Ministério da Previdência e Assistência Social visando:

(...)

III – utilizar o COMPREV e o Sistema de Óbitos – SISOBI.

Pode-se concluir que o município ao criar o RPPS, realizará a movimentação do fundo previdenciário por meio de conta bancária em separado, além disso, a efetivação do aporte inicial garantirá o pagamento dos benefícios, permitindo o controle e a fiscalização dos recursos previdenciários.

Ainda que o RPPS seja extinto, os valores das contribuições serão utilizados somente para a finalidade previdenciária; assim estabelece o artigo 21 e seu parágrafo único, do Decreto Federal n. 3.112, de 6 de julho de 1999:

Art. 21. Na hipótese de extinção do regime próprio de previdência, os valores, inclusive o montante constituído a título de reserva técnica, existentes para custear a concessão e manutenção, presente ou futura, de benefícios previdenciários, somente poderão ser utilizados no pagamento dos benefícios

concedidos e dos débitos com o INSS, na constituição do fundo previsto no art. 6º da Lei n. 9.717, de 1998, e para cumprimento deste Decreto.

Parágrafo único. Os recursos financeiros recebidos pelo regime instituidor a título de compensação financeira somente poderão ser utilizados no pagamento de benefícios previdenciários do respectivo regime e na constituição do fundo a que se refere este artigo.

O município, ente, que determinou à unidade gestora a responsabilidade previdenciária, será solidário às suas obrigações, conforme estabelece a Lei Federal n. 9.796, de 5 de maio de 1999, no seu artigo 8º:

Art. 8º Na hipótese de descumprimento do prazo de desembolso estipulado no § 2º do art. 6º, aplicar-se-ão as mesmas normas em vigor para atualização dos valores dos recolhimentos em atraso de contribuições previdenciárias arrecadadas pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS.

Parágrafo único. Na hipótese de o regime previdenciário próprio dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios possuir personalidade jurídica própria, os respectivos entes federados respondem solidariamente pelas obrigações previstas nesta Lei.

Uma vez que o ente efetuou o pagamento das aposentadorias antes da criação da unidade gestora, ao celebrar o convênio da COMPREV, poderá entender que tem direito a proporcionalidade do valor compensado, sendo que foi responsável pelo pagamento das aposentadorias e pensões naquele período. A legislação que regulamenta a matéria não prevê determinada modalidade, ou seja, uma vez celebrado o convênio e o mesmo possuir a unidade gestora, caberá à última o recebimento da COMPREV, conforme estabelecido na Constituição Federal, no seu artigo 40, parágrafo 20:

Art. 40

(...)

§ 20. Fica vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal, ressalvado o disposto no art. 142, § 3º, X.

Após a apresentação das modalidades do sistema COMPREV – convênio, operacionalização e formas de pagamento –, destaca-se as interações do sistema e sua aplicabilidade. A relação indispensável a ser

tratada é a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), que será exigido na situação de repasses dos valores devidos em razão da compensação previdenciária. Ou seja, como o CRP exige demonstrativos de receitas e despesas, além do comprovante de repasses bimestralmente, todo o valor da compensação deverá ser informado – destaca-se que, em caso de irregularidade no respectivo Certificado, o pagamento de compensação será bloqueado. Outra relação importante é o impacto dos valores compensados no Cálculo Atuarial, pois a projeção pode ser alterada conforme o número de processos aprovados, podendo aumentar ou diminuir o déficit técnico ou o superávit, conforme a “saúde financeira” do Regime Próprio. A relação mais recente é com o Sistema Integrado de Informações Previdenciárias (SIPREV), uma ferramenta que possibilita as simulações e o cálculo do tempo para aposentadoria.

Atualmente, a realização da *compensação previdenciária* provoca *desafios e perspectivas*, tais como:

1. a liberação do valor de estoque – permitindo aos regimes próprios mais recursos para custear os benefícios previdenciários;
2. a necessidade de treinamento e reciclagem dos operadores das gerências executivas do INSS – esta iniciativa não cabe somente ao INSS, mas também às unidades gestoras que podem financiar a participação dos operadores em encontros e congressos sobre o tema; e
3. a compensação entre os Entes do mesmo regime (Município *versus* Município; Município *versus* Estado e Estado *versus* Estado) – avaliar as condições de operacionalização e tempo de implementação na busca de mais recursos e equilíbrio financeiro.

Neste contexto, o incentivo a grandes discussões – como propõe o 2º Congresso Estadual de Previdência Municipal e o 1º Encontro Interestadual de Previdência Municipal – proporcionará a contínua construção do Sistema Previdenciário e, conseqüentemente, a superação dos desafios da compensação previdenciária.

Artigo 7

CONSELHOS E GESTÃO COMPARTILHADA EM REGIMES PRÓPRIOS: PRERROGATIVAS E OBRIGAÇÕES

Antonio Gilberto Silvério¹

O gerenciamento da política geral de previdência sempre esteve adstrito a três atores diretamente envolvidos no contexto do tema: empregados, empregadores e governo. Lógico que, quase nunca, esta relação tripartida foi equilibrada, pois a balança pendia para aquele que demonstrasse maior força, na devida conjuntura. A partir da Constituição Federal de 1988, um quarto elemento entra em cena – os aposentados, quando, então, se processa a finalidade de gestão quadripartite da seguridade social, como expressa a vontade ressaltada do artigo 194, da Carta Magna.

Embora o sistema de proteção social ocorra a partir de uma construção complexa e orgânica, a presença dos maiores interessados, que são os trabalhadores candidatos aos prêmios securitários, sempre esteve em destacado relevo. Seja pela determinação da massa de trabalhadores, ou pela vontade dos poderes estatais constituídos, nunca se avistou a estruturação da previdência sem que não houvesse a efetiva interação daqueles.

A participação de segurados nos órgãos de previdência em que seus interesses são objeto de deliberação erigiu-se à condição de norma constitucional a partir de 1934. Por essa ocasião determinou-se que o sistema previdenciário brasileiro fosse custeado por três partes, na figura dos atores centrais – o governo, os empregadores e os empregados –, e apre-

¹ Advogado, consultor jurídico da ANEPREM, professor do IBRAP e de Direito Previdenciário, autor do livro *A concessão de aposentadoria e pensões no Serviço Público*, e ex-presidente da APEPREM.

sentou-se às partes, como corolário expansivo dessa obrigação, o direito ao gerenciamento do sistema.

Tratava-se, antes de tudo, de direito conquistado pelos operários e servidores e de obrigação do estado a garantia da presença dos trabalhadores, sobretudo nos saudosos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), organizados por linha de categorias profissionais, numa espécie de confederações de previdência, em que os segurados detinham papel de co-participes na governança daqueles órgãos previdenciários.

O desejo de tomar em suas próprias mãos a condução de mecanismos de seguridade, que lhe assegurariam conforto nos infortúnios laborais, advindos em conseqüências de adoecimentos, acidentes e velhice, entre outros transtornos acidentários ou naturais, remonta ao início do nascimento da própria concepção da previdência pátria, gestada a partir do início do século XX, à margem de tutela legal, no experimento solidário das Caixas de Auxílio.

Os primeiros “órgãos” de previdência, articulados sobre as bases das Caixas de Auxílio Mútuo, sem interferência estatal, funcionavam nas fábricas com o gerenciamento totalmente tocado pelos trabalhadores de uma determinada indústria ou de um pequeno grupo de empresas. Os sindicatos de trabalhadores, por vezes, também eram os mantenedores das Caixas Previdenciárias, vivenciando essa experiência autogestionária. Havia, ainda, caixas coordenadas por empregadores.

Gestão Compartilhada após a Constituição de 1988

Após um longo corte na participação dos filiados e contribuintes no gerenciamento do sistema previdenciário brasileiro, em virtude da ação do governo militar nos anos 1960 – que extinguiu os Institutos de Aposentadorias e Pensões e centralizou nas mãos do Estado a gestão do sistema –, a Constituição Federal de 1988, inspirada pelos ventos de liberdade e democracia, restabeleceu o direito de intervenção política e gerencial aos segurados.

Assim, conforme a clareza do artigo 10, a Constituição transcende a prerrogativa dos trabalhadores de participarem nos órgãos e colegiados de órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários

sejam objeto de discussão e deliberação – confirmada e ampliada pela previsão do Título da Ordem Social e Capítulo que trata da Seguridade Social, precisamente no art. 194, VII, que impõe o caráter democrático e descentralizado na administração da Seguridade Social.

Cidadania e Democracia

A descentralização e o compartilhamento de gestão entre as partes envolvidas, mormente a participação dos empregados, reveste-se de uma gama interessante de princípios de ordem maior. Enseja, por exemplo, a eficiência do sistema e possibilita a moralização de uma estrutura sempre sujeita à má veresação de seus recursos.

Mas, no esteio da idéia de uma Constituição Cidadã, dois elementos principistas merecem destaque quando da abordagem do significado da participação dos trabalhadores do setor privado e do setor público na condução de seus interesses previdenciários. Os conceitos de democracia e cidadania são os que melhor sintetizam o novo momento de reentrada em cena dos segurados no processo de gestão compartilhada e descentralizada.

O pilar democrático é o que há de melhor para assegurar que, com efetiva participação dos contribuintes nas discussões e decisões sobre os rumos administrativos, econômicos, gerenciais e sociais nos órgãos e organismos previdenciários, poderemos vislumbrar uma previdência equilibrada financeira e socialmente.

O laço democrático se fortalece, sob o aspecto de elemento essencial na construção e reerguimento das políticas públicas de seguro social, quando relevamos que são os segurados trabalhadores os afetados, em virtude de uma boa ou má condução da previdência social. O jogo que se pratica nesse exercitar democrático de bem gerir a coisa previdenciária é a garantia de angariar poupança para suportar as necessidades securitárias dos trabalhadores, sem, contudo, onerar em demasia os cofres públicos.

A cidadania entra como exercício de cuidar de um bem que é de um, mas que também é de todos. Cidadania é a efetiva participação, com direito e obrigações a cumprir no processo de plantar, cuidar e colher.

Nesse sentido, compartilhar é dividir responsabilidades entre sujeitos sociais, com direitos e obrigações.

Gestão no Regime Geral de Previdência Social

A maneira com que a lei organiza a participação dos filiados ao regime geral de previdência, em cumprimento aos dispostos constitucionais de gestão descentralizada e democrática, recebem das leis 8.212 e 8.213, ambas de 1991, a formatação regulamentadora com a criação do Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS) e, posteriormente, com os Conselhos de Previdência Social (CPS).

O CNPS é o órgão superior de deliberação colegiada, sendo constituído por representantes do Governo Federal e da sociedade civil. Ele conta com 15 membros, dos quais seis membros representam o Governo Federal e nove são representantes da sociedade civil, sendo: três representantes dos aposentados e pensionistas, três representantes dos trabalhadores em atividade e três representantes dos empregadores.

Os membros do CNPS são nomeados pelo Presidente da República, juntamente com seus respectivos suplentes. Os representantes da sociedade civil têm mandato de dois anos, em que há possibilidade de uma única recondução, e são indicados para nomeação pelas entidades de classe, categoria profissional ou econômica. Já os representantes do governo não possuem mandatos.

Dentre as funções do CNPS estão: estabelecer diretrizes gerais e apreciar decisões sobre políticas aplicáveis à Previdência Social; apreciar e aprovar os planos e os programas da Previdência Social; acompanhar a aplicação da legislação pertinente; apreciar prestação de contas a serem remetidas ao Tribunal de Contas da União, entre outras tarefas definidas normativamente.

As decisões tomadas no âmbito do Conselho Nacional de Previdência Social, a partir de suas atribuições legais, são proferidas por meio de resoluções publicadas no Diário Oficial da União.

O Decreto n. 4.874, de 2003, regulamenta a criação dos Conselhos de Previdência Social (CPS) como estrutura auxiliar do CNPS, numa descentralização das atribuições deste, os quais funcionarão junto às gerências executivas do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) ou junto às Superintendências Regionais.

Os CPS serão compostos por dez conselheiros e seus respectivos suplentes, sendo quatro representantes do Governo Federal e seis representantes da sociedade civil. Esses últimos serão distribuídos em dois representantes dos empregados, dois dos empregadores e dois dos aposentados e pensionistas. O modo de indicação é semelhante à do CNPS.

As atribuições do CPS, dentro de seu papel de órgão consultivo, são auxiliar a implementação das políticas definidas pelo Conselho Nacional de Previdência.

Ambos os conselhos não remuneram seus membros, sendo que o exercício de conselheiro será considerado serviço público relevante.

Gestão Compartilhada no Regime Próprio de Previdência Social

No universo da previdência funcional, destinada aos servidores titulares de cargo efetivo, consoante ao espírito da Constituição de 1988, tínhamos as disposições do art. 1º da Lei 9.717, de 27 de novembro de 1998, que reproduzia o conteúdo do texto constitucional previsto em seu artigo 10.

Essa lei federal expressa que dentre os critérios a serem observados pelo regime próprio de previdência social dos servidores público estava o pleno excesso dos segurados às informações relativas à gestão do regime e à participação de representantes dos mesmos servidores, tanto nos colegiados como nas instâncias de decisão em que os seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação.

Apesar das alterações posteriores produzidas na norma em referência, temos uma qualitativa orientação no que tange às formalidades de governança do RPPS. A Certificação de Regularidade Previdenciária (CRP), conferida pelo Ministério da Previdência, exige o cumprimento das diretrizes de compartilhamento de gestão, sob pena de impor restrições de ordem tanto administrativa quanto financeira aos municípios que a descumprirem, conforme expressamente previsto no art. 7º, da lei 9717/98.

Em face desses preceitos, temos cada vez mais a ampliação da participação dos segurados funcionais nas instâncias de deliberação dos Institutos, Fundos ou Fundações previdenciárias, de Municípios e Estados.

Raríssimos são os casos de excepcionalidade, ou seja, regime próprio sem a efetiva participação dos filiados.

Segundo a abordagem feita pelo insigne professor Flávio Martins Rabelo, no livro da coleção Previdência Social, sob o título *Regimes próprios de previdência: Modelo organizacional, legal e de gestão de investimentos*, MPS, 2001, a estrutura de governança da entidade gestora do regime próprio de previdência social deve assegurar uma gestão voltada ao cumprimento das metas estabelecidas para o sistema e prover mecanismos eficazes de monitoramento e prestação de contas dos dirigentes.

Preceitua-se, ainda, que se entende como estrutura de governança os instrumentos que regem o controle e o gerenciamento de uma organização, sendo que o controle sob determinada organização é que definirá quais os interesses que deverão constituir a prioridade dessa organização. Se comparada a uma empresa, importa que o modelo controlador contemple os interesses de todos os acionistas e não apenas dos acionistas majoritários. Quando se fala de um órgão público, não são cogitados os proprietários ou os acionistas, mas, sim, diversos grupos e atores, cujas aspirações nem sempre se harmonizam – eis um desafio e a elevação do grau de reflexão e gerenciamento.

A gestão, portanto, deve pretender atender de modo mais eficiente possível as prioridades estabelecidas pela instância representativa do controle. Há que relevar que é constituída uma hierarquia de comandos diretivos, em que cabe papel de destaque para a diretoria, a qual se incumbirá de administrar ou executar as atividades cotidianas da estrutura, segundo as prescrições legais. Toda organização necessita de atores que preservem o fiel cumprimento dos misteres que lhe foram atribuídos, agindo de forma a preservar os interesses da população interessada, controlando e fiscalizando as ações econômicas, contábeis e financeiras do grupo controlador. Esse papel deverá ser exercido então pelo Conselho Fiscal.

A composição de conselhos, ainda segundo a preleção do Dr. Flávio Rabelo, deve embasar-se por critérios de fortalecimento da eficiência da estrutura de governança, pautando-se pelo princípio de diluição do poder, de forma que nenhum órgão da entidade venha a ter controle do seu processo decisório. Cada qual das partes envolvidas deve sentir que os seus interesses estão sendo tratados de maneira equânime pelos conselhos gestores e fiscalizadores.

Experiências de Gestão nos Estados

Em alguns estados que organizaram sua previdência própria foram criados Conselhos Previdenciários do Estado. Esse é, por exemplo, o caso da Bahia, na figura do Conselho Estadual de Previdência (CONPREV), que tem uma estrutura e um modo de funcionamento semelhantes aos de um Conselho de Administração ou de Deliberação, sendo composto por 11 membros nomeados pelo governador e assim dispostos:

- Secretário de Administração (presidente).
- Um representante do Poder Legislativo.
- Um representante do Poder Judiciário.
- Um representante do Ministério Público.
- Um representante da Secretária de Governo.
- Um representante da Secretária de Planejamento, Ciência e Tecnologia.
- Um representante da Procuradoria Geral do Estado.
- Um representante dos servidores públicos do Estado.
- O Diretor do Departamento de Recursos Humanos da Secretaria da Administração.

Logicamente que uma formatação dessa não cabe nos municípios, mas dá uma idéia da estruturação de um Estado. Em nossa opinião, esse formato somente será interessante se, por fim, estiverem contempladas e representadas as duas partes – servidores e empregador público (Administração Direta e Indireta).

No caso do Estado do Paraná e da experiência da ParanaPrevidência, o Conselho de Administração é formado por 11 membros titulares e cinco suplentes, todos nomeados pelo Governador, para mandato de seis anos. Cinquenta por cento dos conselheiros têm mandato de três anos, para permitir intercâmbio entre uma gestão e outra, sem que haja coincidência de mandatos. Terminando o mandato do governador, cessa também o mandato dos conselheiros por ele nomeados – e os demais conselheiros seguem conforme o prazo fixado para seus mandatos.

Na ParanaPrevidência, a composição é a seguinte:

O governador apresenta quatro membros.

- Servidores Inativos e Pensionistas, um membro.
- Servidores ativos, um membro.
- Ministério Público, um membro.
- Tribunal de Justiça, um membro.
- Assembléia Legislativa, um membro.
- Associação Fundos de Pensão Paraná, um membro.

A Prática dos Municípios de Gestão Compartilhada

No caso dos municípios, as formas de constituição desse modelo de descentralização no gerenciamento não possuem arcabouço jurídico modelar, podendo variar de acordo com a lei de cada ente federado, mas não fogem de um conjunto-padrão de coletivos, ou seja, conselhos administrativos, de gestão ou deliberativos, comitês gestores e os conselhos fiscais.

O método de composição desses coletivos gerenciais, como regra geral, ocorre na forma bipartite, ou seja, é composto por duas partes diretamente interessadas. Em uma ponta, está o ente empregador ou patrocinador (Administração Direta e Indireta, inclusive Câmaras Municipais) e, em outra, os segurados ativos e inativos. A forma bilateral, nem sempre ocorrem em sentido estritamente paritária com igual número de participantes das duas partes, podendo ocorrer muitas vezes, que um dos lados, se componha de maioria de representantes.

A lei e as orientações dos órgãos supervisores e de fiscalização não esquadriham uma modelagem de funcionamento dos conselhos ou comitês. Igualmente, não se observa qualquer referência de números de conselheiros por entidade. Mas, como estamos falando de um instrumento de partilha de decisões nascido sob o signo da democracia, a melhor escalação deveria ser a estrita paridade de componentes entres as partes envolvidas no processo, com a definição de um número mínimo de participantes que possibilitem verdadeira representatividade.

O processo de composição se dá por eleições diretas ou por indicações das duas partes, variando conforme a lei do respectivo ente. Os

representantes dos empregadores públicos são sempre indicados. Já a inserção dos representantes de servidores ativos e dos aposentados e pensionistas cada vez mais ocorre por processo de votação junto à população de segurados e beneficiários, fiel ao caráter democrático da gestão previdenciária.

O critério de representatividade é fundamental, porém não deve ser o único relevante, pois a competência técnica dos membros é extremamente necessária em todas as áreas, sobretudo no campo da legislação, da contabilidade, do planejamento sistematizado e das regras de investimentos e aplicações financeiras no mercado próprio. O requisito de segurado, na condição de servidor titular de cargo efetivo, também merece destaque, mas não ocorre de ser *conditio sine qua non* para compor-se uma estrutura organizativa para a previdência própria. De outro modo, importa que os representantes dos segurados sejam servidores efetivos.

O conjunto de atribuições dos Conselhos ou Comitês é definido em leis locais de competência do Poder Executivo ou mediante confecção de regimento ou regulamento interno, como atribuição do próprio conselho, previamente conferido por lei. A natureza da intervenção dos Conselhos, via de regra, tem cunho deliberativo e não consultivo, sendo que suas decisões, tomadas em reuniões ordinárias ou extraordinárias, são registradas em atas, para que produzam seus efeitos legais. Também ocorre que as principais decisões de cunho instrutivo ou de orientação geral sejam expedidas por meio de resoluções e publicadas em órgão de imprensa oficial.

Fazendo um passeio pelas diversas experiências de órgãos gestores, percebemos que o número de conselheiros deliberativos ou administrativos por órgão gestor em cada ente varia de seis a quinze componentes, sendo que, na maioria das situações verificadas, há o respeito à paridade na composição, com representantes das principais secretarias envolvidas, do Poder Legislativo, autarquias, fundações, servidores ativos, aposentados e pensionistas. Muitas vezes, ocorre a participação de sindicatos e de outros órgão da sociedade civil (OAB) ou de outros órgãos públicos (Ministério Público).

Comparação entre os Dois Regimes e Importância da Gestão Compartilhada e dos Conselhos

Na comparação da atuação dos servidores públicos em seus órgãos previdenciários, com o regramento para conselhos no regime geral de previdência social, percebemos que o exercício de controle social naqueles é muito superior a este, pois o RGPS possui 15 conselheiros para cerca de 45 milhões de segurados e beneficiários e, no RPPS, temos no mínimo seis por ente da federação, que instituiu órgão gestor, com aproximadamente 3,5 milhões de filiados.

Se multiplicarmos o número mínimo de conselheiros que compõe a estrutura do órgão gestor do regime próprio, como informamos anteriormente, com pelo menos seis membros, pelo número de entidades de previdência própria já constituída no País, que chega a cerca de 2.300 unidades, teremos um exército de pelo menos 13.800 controladores sociais, em plena prática de democracia e cidadania.

Impossível não tomar consciência e perceber a dimensão de importância da gestão compartilhada para o futuro da previdência no Brasil. Não é somente o controle social que esse exerce, mas, também, a possibilidade de administrações saudáveis, que preservem o constante equilíbrio financeiro e atuarial, para assim termos a perenidade necessária ao sistema de previdência.

Os conselheiros servidores exercem papel determinante na distribuição dos direitos de seus pares, evitando que se cometa injustiças de se negar direitos aos segurados, mas, também, cuidam para que não se cometa injustiça maior e coletiva de se conceder benefícios imerecidos ou sob a base de critérios duvidosos legalmente.

Os cuidados que competem aos conselheiros no RPPS são de ordem administrativa, política, financeira e preservação de direitos.

O cuidar administrativo presume o zelo pela instituição em seus aspectos gerenciais para a melhor execução das políticas previdenciárias definidas legalmente e, para a boa administração do patrimônio geral, mira a boa gestão do próprio Poder Público. Os cuidados políticos se referem às obrigações da definição de diretrizes e metas macros para a previdência própria dos servidores públicos segurados. A preservação

de direitos relaciona-se com os cuidados corporativos, que são as garantias e as prerrogativas estendidas aos servidores públicos.

O cuidar financeiro ocorre quando os servidores/conselheiros que compartilham a gestão devem fiscalizar as formas de investimentos e o destino dos recursos de natureza previdenciária. Não é nada aconselhável deixar sobre uma única cabeça as decisões sobre os tipos de aplicações financeiras e prováveis riscos de determinados investimentos, sendo necessárias decisões coletivas após minuciosos exames. O elemento de cuidado financeiro possibilita focar um debate sobre a natureza do patrimônio disponível e gerenciado pelos órgãos gestores da previdência própria: o patrimônio é público ou privado? Individual ou coletivo? Nosso entendimento, sem delongas e sem pretender fechar o debate, vem no sentido de que os recursos, uma vez depositados nos institutos e fundos previdenciários, têm natureza coletiva/privada pertencentes indistintamente à massa de segurados beneficiários e contribuintes.

O RPPS foi constituído como instrumento de poupança previdenciária com a finalidade de garantir os pagamentos de benefícios no futuro, portanto, como uma organização com vocação para a administração de riquezas. Sua atuação no mercado, porém, não está livre de risco, e é muito lógico que os servidores devam ter pleno acesso aos destinos desse patrimônio coletivo e não destinado às despesas públicas.

Do Aconselhamento à Direção – Eleições de Dirigentes

Tornaram-se freqüentes as situações em que as normas do ente federado possibilitam ou determinam que os cargos dirigentes do Instituto ou do Fundo Previdenciário, inclusive de presidência ou superintendência, sejam ocupados, exclusivamente, por servidores titulares de cargos efetivos, submetidos a processo de eleição entre os conselheiros eleitos ou, ainda, por procedimentos de indicações.

Os cargos de direção, gerência e assessoramento são de natureza comissionada, ou seja, criados por lei e providos mediante livre nomeação e exoneração pelo Chefe do Poder Executivo, mas nada impede que sejam ocupados por servidores titulares de cargos efetivos, podendo ser providos por eleições diretas ou indiretas.

As leis previdenciárias nacionais silenciam sobre esse tema. A conveniência e a oportunidade devem ser analisadas e pesadas em cada ente, de preferência em conjunto com os segurados ativos e inativos. Embora os órgãos gestores, sobretudo quando organizados em uma autarquia, possuam autonomia administrativa, financeira, orçamentária e gerencial, eles são susceptíveis a ingerências de ordem política, que não convêm aos seus interesses.

Obrigações aos Gestores e Conselheiros

Como é próprio da sapiência da natureza e da preservação do equilíbrio das relações sociais, todas as coisas possuem seus direitos e obrigações. Também é da natureza do regime democrático que aquele que possui prerrogativas arque, ainda, com obrigações e conseqüências do exercício de direitos.

Portanto, nem tudo são flores no amplo e democrático processo de gestão compartilhada. O tamanho das obrigações é proporcional às prerrogativas dadas aos co-gestores e conselheiros, importando, naquelas vezes em que houve um mau aconselhamento ou má deliberação, sanções de várias matizes.

A norma federal de 27 de novembro de 1998, sob o n. 9717, traz em seu artigo 8º que os dirigentes do órgão ou entidade gestora do regime próprio de previdência social dos entes estatais, bem como os membros dos conselhos administrativos e fiscal, incluídos os responsáveis pelos fundos previdenciários, respondem diretamente por infrações aos dispostos naquela lei, considerando a responsabilidade pessoal e a regularidade do sistema.

Determina a norma que as irregularidades serão apuradas mediante processo administrativo que tenha por base o auto, a representação ou a denúncia positiva dos fatos irregulares ou irresponsáveis, praticados por agentes diretivos ou de aconselhamento, garantindo-se o devido processo legal, a ampla defesa e o contraditório.

Pelo seu grau de importância para o futuro da sociedade, da administração pública e dos próprios servidores públicos, constitui-se um salutar arco de acompanhamento, orientações e de fiscalizações sobre as

unidades gestoras do Regime Próprio de Previdência Social, previsto no artigo 40 da Constituição Federal.

Os conselheiros e dirigentes vigiam, mas também são vigiados. Os mecanismos de acompanhamento e fiscalização começam com o Ministério da Previdência Social, através da Secretaria de Previdência Social, conforme lhe impõe a norma da lei supra mencionada. O Ministério da Previdência deve apurar as infrações cometidas pelos agentes previdenciários. Sendo verificada a procedência da culpabilidade ou do dolo, ele aplicará as penalidades cabíveis. Há a fiscalização pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE) ou pelo Tribunal de Contas do Município (TCM), pelo Ministério Público, pelo Poder Legislativo e pela sociedade civil organizada ou não.

A Lei 6.435, de 15.07.77, com suas alterações subseqüentes, ao apresentar regras para o pilar e modelo de previdência complementar, estabelece uma série de obrigações a serem cumpridas pelos gestores dessa previdência, inclusive apresenta rol de sanções aplicáveis. Essa norma e suas penalidades poderão ser utilizadas pelo Ministério da Previdência Social (MPS) quando da apuração de fatos irregulares, conforme prevê o comando normativo da 9.717/98.

Também é aplicável aos agentes públicos previdenciários a Lei n. 8429, de 02 de junho de 1992 – a chamada lei de improbidades administrativas –, nos casos de comportamento tipificado nessa norma.

Outro órgão encarregado de fiscalizar na totalidade os atos da administração previdenciária são os Tribunais de Contas dos Estados ou dos Municípios, onde houver. Os Tribunais de Contas presentes nos vários níveis da federação têm se aperfeiçoado na fiscalização e controle do RPPS, tornando-se uma importante ferramenta de melhoria do sistema. Constatadas irregularidades, os Tribunais de Contas têm reprovadas contas do ente e do órgão gestor, inclusive aplicando multas pecuniárias e encaminhando os casos mais graves para apuração do Ministério Público.

As infrações devidamente apuradas sofrerão as repressões e sanções estabelecidas legalmente por normas superiores, podendo combinar com a lei do respectivo ente federado. Essas infrações poderão se consistir em:

- Simples advertências.
- Multas pecuniárias.
- Suspensão do exercício do cargo.
- Inabilidade temporária ou permanente para o exercício de cargo de direção de entidades de previdência, sociedades seguradoras e instituições financeiras.

A base para modelagem de gestão do Regime Próprio de Previdência Social nos entes da federação foi obtida a partir da observância das experiências da previdência complementar, conforme diretrizes da Lei Complementar 108, de 2001, mas também foi sendo construída sob graças aos bons êxitos nos experimentos de Estados e Municípios.

Não existe uma estrutura perfeita e acabada, sobretudo por vivermos num país de dimensão continental, com diversidade na cultura de socialização de decisões e participação democrática e cidadã. Independente do modelo adotado, porém, devem prevalecer os objetivos maiores da Constituição Federal, forjada num ambiente de desejo de inclusão democrática, com direitos e obrigações previamente estabelecidos.

Artigo 8

IDENTIDADE DOS REGIMES PRÓPRIOS

Wladimir Novaes Martinez¹

Introdução do Tema

Da leitura do art. 194, parágrafo único, I, da Carta Magna de 1988, depreende-se que o constituinte originário queria a universalidade da cobertura securitária como um objetivo a ser atingido, ou seja, o instrumento da proteção social não deveria se afastar jamais do princípio fundamental da igualdade própria dos iguais (CF, *caput* do art. 5º).

Não pretendia tentar fazer os idênticos previdenciariamente diferentes. Princípio filosófico convencionado do Direito Previdenciário, a natureza substitutiva da prestação previdenciária é a de manter a hierarquia funcional nacional determinada pelas distintas profissões, ocupações, cargos e retribuições antes da aposentadoria, espelhada no *quantum* das aposentadorias e proventos.

Escopo relevante cuja norma positivada ainda não logrou a despeito das sucessivas emendas constitucionais e da edição de leis ordinárias, miopeamente redigidas sob o pálio da incompreensão do significado do déficit público e o “déficit” da previdência, incapaz de intuir a diferença entre a insuficiência contábil e a social, em suma, de pensarem e entenderem o que é proteção social no contexto nacional e quem deve financiá-la é, e sempre será, a sociedade de contribuintes.

Limitado esse desiderato institucionalmente pela afirmação impensada que a Lei Maior estabeleceu, segundo a qual somente as populações urbanas e rurais conhecerão “uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços” (CF, art. 194, inciso II).

¹ Advogado especialista em Direito Previdenciário e autor dos livros “Reforma da Previdência Social” e “Reforma da Previdência dos Servidores”, ambos da LTr.

E também, vale ressaltar, em razão de haver disciplinado separadamente a previdência social dos servidores (CF, art. 40), firmando divisão, mas conflitante com a idéia antes esposada da universalização.

Ou seja, em 5.10.1988 sonhou-se uma democrática igualdade previdenciária (sem realmente propugnar pela efetiva igualdade política), mas as ECs ns. 19/98, 20/98, 41/03 e 47/05 preservaram as diferenças preexistentes a dita constituição cidadã.

Não teve o constituinte a necessária sensibilidade para perceber que existem indivíduos naturalmente desiguais, como os militares e, em parte, os servidores, que devem continuar desiguais porque não apreendeu o fenômeno que estava tentando administrar.

Fontes Formais

Com a EC n. 47/05, o § 4º do art. 40 da Constituição Federal passou a dizer: “É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores”.

Com isso foi criada certa identidade dos planos de benefícios dos entes políticos da República e, por assim dizer, esboçou-se o nascimento de um princípio previdenciário segundo o qual as aposentadorias, e somente elas, devem ser idênticas.

Falando em apenas aposentadoria porque é a prestação de custo mais elevado e que, na opinião equivocada dos parlamentares, identificaria a proteção social. Esquecendo-se de outros benefícios igualmente relevantes, como é o caso do auxílio-doença, do salário-maternidade, da pensão por morte e do auxílio-reclusão.

De certa forma regulamentando esse preceito, diz o art. 5º da Lei n. 9.717/98: “Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal não poderão conceder benefícios distintos dos previstos no Regime Geral de Previdência Social, de que trata a Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991, salvo disposição em contrário da Constituição Federal”.

Praticamente o mesmo se colhe no art. 8º da Portaria MPAS n. 4.882/98, seguindo o Texto Maior e cuja redação fixou-se mais na aposentadoria do que nas prestações. Ou seja, o Ministério interpretou corretamente o comando constitucional, o que não sucedeu com o legislador ordinário.

Ainda tratando do tema, acresce o § 12 do art. 40: “Além do disposto neste artigo, o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social”.

Tal preceito autoriza, pois, os entes políticos a conceberem um plano de benefícios como o RGPS e um rol de prestações igual ao do art. 18 da Lei n. 8.213/91.

Evidentemente sem valer para os efeitos dos arts. 202 e 40, §§ 14/16, da Lei Maior, que tratam da previdência complementar dos servidores.

Como fonte infralegal, a Portaria MPS n. 172/05, disciplinou administrativamente a relação jurídica, esmiuçando, particularizando e explicitando melhor a disposição constitucional e legal, alterada pela Portaria MPS n. 1.308/05.

No que se refere à exigência do CRP (criado pelo Decreto n. 3.788/01), a Portaria MPS n. 2.346/01, modificada pelas Portarias MPS ns. 1.317/03, 1.767/03 e 172/05.

Conceito de Identidade

É possível conceituar a identidade dos regimes consoante o Estatuto Superior ou em conformidade com a Lei n. 9.717/98 — que, a despeito de o ter extrapolado, melhor se configura com os propósitos técnicos da idéia —, ou seja, fazê-lo apenas em relação às aposentadorias (*strictu sensu*) ou em relação às prestações (*lato sensu*).

Nesse sentido, a identidade dos regimes próprios, não desprezando as particularidades excepcionais de cada ente, consiste na fixação de regras que uniformizem os planos de benefícios como um todo e, particularmente, os critérios de contribuição e concessão de benefícios, tomando-se como parâmetro básico os preceitos do art. 40 da Constitui-

ção Federal e, quando não conflitantes, os preceitos da Lei n. 8.213/91, vale dizer, uma perfeita identificação das prestações previdenciárias.

O princípio extraído do art. 40, § 4º, no tocante à aposentadoria, significa que ela terá de ser idêntica em todos os entes políticos da República, com os critérios estabelecidos na Lei Maior e, em caráter excepcional, com os parâmetros do regime geral (quando couberem). E só cabem na hipótese de não estarem previstos nos vários parágrafos do aludido art. 40.

Exemplificativamente, quando a EC n. 41/03 alterou o § 3º do art. 40, remetendo ao regime geral, significa que adotado o período básico de cálculo retroagindo até julho de 1994, como se vê na Lei n. 10.887/04, também será possível desprezar os 20% menores salários-de-contribuição (art. 29 da Lei n. 8.213/91).

Mas o limite máximo da renda mensal inicial estar limitado (§ 2º) ou a indigitada contribuição de 11% dos inativos e pensionistas, seguirá o preceito constitucional e não a regra do Regime Geral de Previdência Social (dispensada constitucionalmente).

Abrangência da Clientela

Combinando-se os artigos mencionados ou reproduzidos tem-se que a Carta Magna, como diz a Portaria MPAS n. 4.882/98, quer alguma identidade nas aposentadorias dos servidores. Diante do art. 40, § 4º, tal generalização, que não se aplicaria às demais prestações, sendo certo que a jubilação, quando compatível, perfilhará as regras do RGPS. Sem embargo de o art. 5º, § 3º, da Portaria MPS n. 172/05 referir-se a auxílio-doença, salário-família, salário-maternidade, pensão por morte e auxílio-reclusão (letras *d/h*).

A Lei n. 9.717/98 extrapolou o mandamento superior e estendeu essa concepção às demais prestações e, sob pena de contestação, tal compreensão não há de ser perfilhada pelo aplicador da norma porque assim não desejou o Emendador Constitucional.

Do texto resta claríssimo que não empregou a palavra “aposentadoria” com o sentido de benefício; quando quis mencionou o regime de previdência social do servidor. Aliás, com exceção da pensão por morte

(§ 7º), o art. 40 é praticamente dedicado à aposentadoria e sem menções às demais prestações previdenciárias.

Não se referindo às demais prestações, o texto constitucional admite que o auxílio-doença, o salário-maternidade, a pensão por morte e o auxílio-reclusão, ora citados exemplificativamente, possam ser diferentes ou seguirem critérios distintos, consoante realidades locais.

Eficácia da Norma

Algumas normas, em virtude de sua natureza, aplicam-se a partir de sua eficácia e naturalmente alcançam efeitos no passado (porém sem afetar as relações constituídas preteritamente).

Destarte, quando a EC n. 20/98 criou um limite de idade transitório, de 48 anos (mulheres) e 53 anos (homens), não interferiu na existência das pessoas, porque ninguém tem poder sobre sua idade. Ela própria é uma regra de transição acolhida pela Lei Maior.

Quando os juros moratórios foram minorados de 1% para 0,5%, como já aconteceu, eles se aplicam ao passado.

Outras normas, entretanto, vigem exclusivamente para frente (exceto se o legislador quiser aplicá-las retroativamente e então terá de dizê-lo expressamente) e dessa forma, ao aumentar o valor do benefício da LOAS (hoje, submetido ao art. 34 da Lei n. 10.741/03), de ½ salário mínimo para um salário mínimo não quis que o INSS pagasse a diferença de 5.10.88 para mensalidades anteriores.

A identidade, objetivo respeitável e próprio do sistema, foi introduzida a partir de 16.12.98 e há de ser seguida a partir dessa data em diante, mas terá de observar por seu turno, situações constituídas antes da EC n. 20/98.

Nessa linha de raciocínio não paira dúvidas quanto a sua validade em relação a regimes próprios implantados desde essa data, mas, aparentemente, o mesmo não se pode dizer daqueles criados antes dela.

Isso é dito não se olvidando que não há direito adquirido em relação a regimes, todavia, crê-se que o respeito ao ato jurídico perfeito há de ser considerado pelo aplicador da norma.

Significado da Identidade

No momento em que disciplina a identidade das aposentadorias, o art. 40, § 4º, diz duas coisas: a) dentro de um regime próprio — excetuada a aposentadoria especial e admitida excepcionalmente a do professor — não poderão conviver duas regras diferentes para distintos servidores e b) todos os regimes seguirão um padrão de aposentadorias definido futuramente, possivelmente em lei complementar.

Entender que a menção à lei complementar, em razão de sua posição topográfica próxima da alusão à aposentadoria especial é ignorar que esse assunto já está tratado na EC n. 20/98 em seu art. 15.

Logo, no art. 40 só pode estar se referindo as demais aposentadorias.

Assim, somente após lei complementar definir aspectos da aposentadoria do servidor não contemplados no art. 40, não há eficácia para o seu § 4º.

Bastaria ela dizer que são os parâmetros da Lei n. 8.213/91, mas isso, por variadas razões, ainda não aconteceu.

A multiplicidade, quase infinita de situações, o entendimento diversificado das procuradorias locais, o tratamento dado pelas municipalidades a cada caso, a disciplina oriunda de pareceres de toda ordem, o que vem decidindo o Poder Judiciário nas milhares de ações, as impropriedades técnicas praticadas em todos os níveis, esse tumulto administrativo não será encaminhando sem a sistematização normativa da matéria.

Aposentadorias Possíveis

Não há na Lei Maior impedimento à criação de um tipo novo de aposentadoria, distinto das atualmente existentes — ainda que não recomendável porque o princípio da seletividade seria contrariado —, o que não pode subsistir é distinção em seus critérios, como exigir que algum servidor se afaste necessariamente do trabalho e outro não, quando da aposentação, e não há também obstáculo a criação de novos benefícios.

Claro, à evidência solar, prestações submetidas ao princípio da precedência do custeio.

As aposentadorias que têm presença na Carta Magna são:

- a) cálculo dos proventos (§ 1º);
- b) por invalidez (§ 1º, I);
- c) compulsória (§ 1º, II);
- d) tempo de contribuição (§ 1º, III, a);
- e) idade (§ 1º, III, b);
- f) limite de valor (§ 2º);
- g) salários-de-contribuição (§ 3º);
- h) especial (§ 4º);
- i) professor (§ 5º);
- j) acumulação (§ 6º);
- l) reajustamento (§ 8º);
- m) contagem recíproca § (9º);
- n) tempo de contribuição fictício (§ 10);
- o) limite de valor (§ 11);
- p) remissão a RGPS (§ 12);
- q) complementação (§§ 14/17);
- r) atualização dos salários-de-contribuição (§ 18);
- s) abono de permanência (§ 19).

Contagem Recíproca

Abstraindo a data do início da eficácia do comando constitucional enfocado, o fato de existir aposentadorias distintas criadas antes de 16.12.98 num e noutro ente político cria questionamentos (como os próprios da recusa de aceitar CTC de períodos insalubres), a serem resolvidos em cada caso.

O postulado fundamental da contagem recíproca é que os tempos de serviços exercidos num regime sejam considerados noutro, com conversão de tempo ou não, mas sempre somados, como se tivessem sido praticados no último ente político, aquele que recebe o servidor (arts. 94/99 da Lei n. 8.213/91).

Dessa forma, caso um município tenha criado uma aposentadoria para o procurador diferente da dos demais servidores não advogados, o fato de não existir o mesmo benefício noutra município não pode significar prejuízo para quem deseja computá-lo, devendo as partes, em observância à Lei n. 9.676/98, se comporem, promoverem a conversão para mais ou para menos e acolherem tempo de serviço e as contribuições vertidas.

Normatização da Matéria

É evidente que o Emendador Constituinte, operando no varejo, por qualquer motivo não querendo quebrar a seqüência de artigos da Lei Maior, costurando uma reforma incompreendida e sem apoio na opinião pública, administrando o dia-a-dia legislativo e com dificuldades para sistematizar a matéria, modificou o texto original por meio de sucessivas alterações e criou um corpo jurídico gerador de omissões, vazios normativos, necessidade de regulamentação e conciliação, vale registrar, um magnífico espaço para o hermenêuta, mas grandes óbices para o aplicador.

Desejando a universalidade, a igualdade e a identidade de todos, o simples fato de ter dividido a disciplina da previdência social em dois momentos (arts. 40 e 201), fixando princípios tão-somente no segundo momento e obrigando a freqüentes remissões, evidenciou a precariedade da norma final.

Ajuizando com a universalidade da proteção — propósito social justo, desejável e sustentável — deveria começar regradando os benefícios num mesmo tópico.

Pretendendo alcançar o sonho dos democratas, que é a igualdade possível (difícil num país com tantos contrastes e desigualdades), ainda que abrigasse diferenciações necessárias (porque a sociedade e os homens não são iguais), deveria reger os temas proximamente e sob um mesmo *caput*.

Se o instrumento dessa universalidade e igualdade era a identidade, imporia empreendê-lo em dicção mais objetiva, clara insofismavelmente imperativa, não deixando margem a tantas dúvidas.

A simples leitura do art. 5º e seus 16 incisos e nove parágrafos da Portaria MPS n. 172/05 demonstra a impossibilidade de um ente político ter definida as suas obrigações para com a previdência social. Pinçando um deles (garantia do equilíbrio financeiro e atuarial) é perceptível o enorme obstáculo que terá no atendimento da pretensão do administrador, porque se trata de cenário mutável no curso do tempo, ao sabor de uma infinidade de agentes que nele interferem. Se o MPS extremar a fiscalização, nenhum desses entes políticos conseguirá provar que cumpriu todas essas exigências.

A nova redação dada ao § 1º desse art. 5º, conceituando o que se deve entender por “observância do caráter contributivo” é um exemplo prático e elogiável que se requer de toda norma que dispuser da matéria.

Recomendações Mínimas

Levando em conta a existência de cerca de 5.500 municípios, 26 estados, DF e União ou aproximadamente 5.578 entes políticos, operando com mais cinquenta mil leis e outro tanto de decretos, portarias e atos normativos menores, chegaremos a conclusão que o ideal do Emendador Constituinte só terá sucesso, se:

- a) Autorizada por emenda constitucional, lei delegada ordenada, sistematizada e orgânica dispuser sobre os mínimos aspectos materiais, formais, técnico-jurídicos substantivos e adjetivos a serem perfilhados pelos entes políticos (tornando impossível a contestação judicial), a partir dos parâmetros da União, nivelada pelo RGPS.
- b) Uniformizando os planos de custeio e benefícios, modele uma minuta dos projetos de leis municipais, distritais, estaduais e federal, excepcionando, quando cabível, técnica, sabedoria e conhecimento das situações particulares a serem atendidas.
- c) Prescreva sobre o passivo, disciplinando as regras de transição, o ato jurídico perfeito, o direito adquirido, etc.
- d) Reveja a redação do art. 40, § 12, de sorte que também disponha claramente sobre a nulidade jurídica de quaisquer disposições contrárias ao RGPS.

- e) Regule as futuras alterações, de modo que, ou a Constituição Federal determine que as modificações havidas no RGPS automaticamente integrem-se nas leis dos entes da República e, se isso ofender a autonomia dos municípios e estados, que seja obrigatório constar uma disposição geral segundo a qual se opere essa incorporação, para evitar que as novidades no âmbito federal tenham de ser revistas e atualizadas 5.578 leis no País.
- f) Elabore cartilha a ser divulgada entre os interessados e distribua junto ao Poder Judiciário.

Conclusão

Pelas razões expostas, o texto do art. 40, § 4º, da Constituição Federal comporta inquietação, desconforto e dúvidas exegéticas entre os aplicadores do Direito, que continuarão conforme o que vão pensar cada um dos doutrinadores e entendimento de cada um dos magistrados.

O Governo Federal não quis enfrentar o terrível desafio de estudar, aprofundar e discutir com a sociedade a natureza especial da relação entre o servidor e o serviço público (por mais que ela venha se proletarizando nos últimos tempos).

Pressupunha saber, por exemplo, se a aposentadoria do servidor é direito subjetivo ou prêmio, se ela está inserida na retribuição à dedicação do profissional ou não, enfim distinguir esse trabalhador ou não. Quando quis envidar a reforma da previdência social, agrupando politicamente os dois regimes (RGPS e RPPS), os parlamentares se viram reféns da pressão da opinião pública.

Se a matéria não for sistematizada organicamente numa nova emenda constitucional (*sic*), elaborada por especialistas e fora das pressões políticas, partidárias e eleitorais, essa colcha de retalhos levará os magistrados à incompreensão do sistema como um todo, gerando insensibilidades subjetivas, cada um decidindo sob um enfoque particular e por muitos anos o que se logrará será enorme desigualdade de acórdãos, impropriedades nos feitos e a injustiça, quando o ideário propugna para outro cenário.

Carece não olvidar que o nivelamento dos desiguais é o pesadelo dos sociólogos despreparados, que julga fazer justiça tentando equiparar

o que não é equiparável. Igualdade é oferecer a possibilidade a todos de poderem desfrutar das mesmas condições, mas não é formatar o indivíduo a um padrão de personalidade.

Num país continental com visíveis distorções sociais, as desigualdades não serão arredadas com os instrumentos da previdência social (seu papel é seguir as mudanças da sociedade e não promovê-las). Um plano de benefícios igual para todos os rincões da Nação é desiderato de quem ignora a realidade nacional e suas diferenças. Pretender uma aposentadoria especial no Município de Cubatão e, *ipso facto*, também em Águas de São Pedro, é absurdo.

Julgar que a expectativa de vida da Paraíba seja igual a de Santa Catarina é irrealismo total e com isso os 55 anos (mulheres) e 60 anos (homens) ao de encontro ao real.

Comparar o padrão de vida dos servidores federais de Brasília com dos servidores municipais nordestinos é destituído de sentido lógico. Não os fazem iguais porque os primeiros desfrutam de melhor residência, transporte, vestuário, plano de saúde, etc. enquanto os segundos habitam mal, deslocam-se precariamente, vestem-se de forma simples e não têm assistência médica.

Artigo 9

PERSPECTIVAS E DESAFIOS DO SETOR DA SAÚDE SUPLEMENTAR E EM ESPECIAL DOS PLANOS DE ENTIDADES AUTÁRQUICAS

Sergio Candio¹

Os últimos anos têm reservado espaço para discussões, modificações e até algumas implantações de reformas previdenciárias em seus distintos segmentos: oficial, complementar e autarquias.

Como toda e qualquer mudança, ou tentativa de mudança, há sentimentos distintos pairando no ar: alguns aplaudindo, outros em dúvida, outros contrários e outros sem ter opinião formada.

Ainda mais quando estas mudanças, especificamente as do segmento Complementar e de Autarquias, vêm acompanhadas de possíveis alterações direcionadas à Assistência à Saúde, desvinculando-a das atividades relacionadas à Previdência, situação que, aliás, é hoje praticada por inúmeras entidades previdenciárias e autárquicas.

Seja qual for a posição ou sentimento de cada um, uma coisa parece importante: vir à tona a discussão sobre dois relevantes temas:

1. a construção de um modelo previdenciário que permita a obtenção de melhores resultados financeiros daqui a alguns anos, e;

¹ Graduado em Medicina pela Faculdade de Ciências Médicas da Universidade Católica do Paraná; pós-graduado em Administração Hospitalar e de Sistema de Saúde pela Faculdade Getúlio Vargas de São Paulo; pós-graduado em Medicina do Trabalho pela Faculdade Santa Casa de Misericórdia de São Paulo e pós-graduado em Economia da Saúde pela Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo. Atuou como diretor de saúde nas seguintes empresas: Grupo Bunge do Brasil, entre 1978 e 1993; Indústrias Villares S.A., entre 1993 e 1999 e Fundação CESP (das Companhias Elétricas do estado de São Paulo), entre 1999 e 2003. Sócio e Diretor da GestorSaúde desde 2003.

2. a reflexão sobre um modelo de assistência à saúde que se encontra em uma situação financeira cada dia mais delicada, predominantemente nas autarquias.

Assim, está sendo criado um espaço que não engloba somente a Previdência. E é uma importante oportunidade que se amplia para alguns e se inicia para muitos; importante para que a sociedade brasileira dedique um pouco de seu tempo, conhecimento, expectativas, necessidades e possibilidades para refletir sobre o que representa a seguridade social para a própria dignidade do ser humano.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, a seguridade social compreende um conjunto de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade (grifo nosso), destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Assim, quando parte da sociedade discute (está e estará discutindo) a previdência, ela não poderá se furtar de ampliar essa discussão, também, para a saúde, uma vez que os caminhos adotados hoje irão interferir, positiva ou negativamente, nas gerações futuras.

Pensando bem, creio que preciso me apresentar a vocês, se assim me permitem tratá-los de forma mais pessoal, antes de seguirmos adiante.

Sou médico de formação, graduado em 1972, e devido a isso, aliás, que estou na ala dos menos jovens e preocupado com o futuro de todos! Depois de quase 6 anos fazendo residência médica, especialização e atuando como profissional em serviços públicos de saúde, migrei para o setor privado de saúde, especificamente em empresas e entidades de autogestão em saúde (que contam com seu próprio plano de assistência à saúde; portanto, um plano voltado a um grupo fechado de pessoas).

A migração foi motivada pelo não-compartilhamento da forma de organização do serviço público, que, apesar de cumprir um importante papel na comunidade, deixava muito a desejar tanto para uma importante parcela da população usuária quanto para quem nele atuava, diante da precariedade de recursos, pouco compromisso com a qualidade, resolutividade, competitividade, assim como por dificultar e, às vezes, até não criar canais de comunicação com seus clientes.

O que me atraiu para o setor da autogestão em saúde foi exatamente o oposto, ou seja, a necessidade da criação, melhoria contínua, busca da qualidade, abrangência geográfica, atuação nos diferentes níveis de

atenção à saúde, e aproximação com seus clientes. Enfim, um enorme desafio e uma grande oportunidade de uma efetiva contribuição à melhoria da qualidade da vida daqueles que utilizavam seus serviços e, porque não, na satisfação daqueles profissionais que prestavam seus serviços a essa população.

Olhando para trás podemos ver que uma série de fatores e situações históricas tiveram imensa influência sobre esses acontecimentos, assim como outros, de alguns anos para cá, também têm contribuído para tornar essas entidades de autogestão em saúde muito mais distantes de suas conquistas e de seus clientes.

Os leitores poderão perguntar: que ligação tem isso com nosso momento atual e com o tema título desse artigo?

Creio que se não olharmos para o passado, ou dele nada aprendermos e apreendermos, com maior probabilidade cometeremos equívocos na construção do futuro. Aliás, com um agravante, hoje o período de tempo para a obtenção de resultados, sejam estes positivos ou negativos, é muito mais rápido do que há 20 ou 25 anos.

Vivemos a sensação de crise na área da saúde, e mais especificamente na saúde suplementar oferecida por muitas entidades de autogestão, como é o caso do modelo adotado pelas Autarquias Municipais e Estaduais: existe o receio, aliás real, de que este modelo possa não suportar financeiramente o que dele se espera.

Dessa forma, creio ser importante melhor analisarmos os fatores e situações históricas que levaram às distintas mudanças no modelo de saúde do país desde a década de 1950 até os dias de hoje.

Até a metade do século XX a economia brasileira esteve dominada por um modelo agroexportador fortemente assentado no café. Por essa razão, o que se exigia do sistema de saúde era, sobretudo, uma política de saneamento dos espaços de circulação das mercadorias exportáveis e a erradicação ou controle de doenças que poderiam prejudicar a exportação. Isso determina o modelo sanitarista por meio de campanhas.

O processo de industrialização, que colocou um fim do modelo econômico agroexportador, induziu o aparecimento da assistência médica da Previdência Social.

Observa-se um movimento simultâneo de crescimento da atenção médica da Previdência Social e de esvaziamento progressivo das ações

de campanhas sanitárias. Passa a existir o modelo médico assistencial privado ou individualizado.

O processo de industrialização acelerada vivida pelo Brasil a partir da metade final da década de 1950 até o início dos anos 1980 determinou um deslocamento do pólo dinâmico da economia para os centros urbanos, gerando uma massa trabalhadora que deveria ser atendida, com outros objetivos, pelo sistema de saúde. O importante já não é sanear o espaço de circulação das mercadorias, mas atuar sobre o trabalhador, mantendo e restaurando sua capacidade produtiva.

Houve uma contínua expansão da indústria, dos serviços, incluindo os oferecidos pelos órgãos públicos e, conseqüentemente, dos postos de trabalho e, com eles, das clientelas previdenciárias. Surgem, também, novas necessidades relativas ao que o empresariado e os trabalhadores esperam do sistema de saúde, expectativa esta que já não era atendida pelo sistema de saúde oficial.

Com essa curva evolutiva começam a surgir as primeiras empresas e entidades que passaram a se responsabilizar, direta ou indiretamente, pela assistência médica de seus trabalhadores. Foi o período do “convênio-empresa”, que se constituiu numa nova forma de relacionamento entre a Previdência Social e a empresa contratante, esta recebendo em troca um subsídio da própria Previdência. Esse modo de relação destinava-se a uma clientela específica, isto é, a mão-de-obra das empresas e de organizações públicas mais estruturadas, atingindo, portanto, um trabalhador mais qualificado e com melhor padrão de organização.

Dentre essas empresas e organizações públicas as que mais se destacavam eram as que optaram por patrocinar as entidades ou departamentos de Autogestão em Saúde, face que este modelo permitia, por não visar o lucro e pelas grandes massas populacionais assistidas, contemplar um maior espectro de cobertura e de benefícios, muitas vezes estendendo-os aos familiares dos seus empregados.

Contudo, também devemos refletir sobre os demais motivos que levaram, entre o final da década de 1960 e até o início da década de 1980, a uma vertiginosa expansão do sistema privado de saúde no país. Sua oferta pelas empresas e organizações públicas possibilitava, entre outros:

- um diferencial competitivo para atrair mão-de-obra;
- melhoria da adesão do trabalhador à empresa;
- melhoria da imagem institucional;
- melhoria da produtividade;
- melhoria nos indicadores de absenteísmo;
- a otimização de seus custos futuros com a assistência médica por meio da aplicação de alguns programas preventivos.

Em períodos não obrigatoriamente iguais, porém, bastante similares, muitas dessas mesmas empresas também começaram a criar e patrocinar as Entidades Fechadas de Previdência Complementar. Muito provavelmente, também, podemos nos permitir deduzir que os motivos de sua criação se mostraram praticamente semelhantes ao da Saúde.

Portanto, apesar das várias tentativas de separação dos temas, não podemos deixar de refletir que, apesar de realmente serem temas distintos, são complementares. O que se fizer com um, certamente, haverá algum tipo de reflexo no outro, seja no presente ou, principalmente, no futuro.

Voltando ao sistema privado da saúde, em que ponto da história a expansão deu lugar, no mínimo, à estagnação? a um maior distanciamento com seus clientes?

Com certeza, cada um de nós que vivemos e vivenciamos essa realidade, saberá colocar pelo menos um fator que, também certamente, estará coberto de razões.

Como estamos livres para opinar, arrisco aqui meu palpite: algumas das razões acima citadas, que ajudaram a criar e expandir o sistema, já não são realidades tão evidentes.

Assim:

- não-expansão dos postos de trabalho nas organizações públicas, ou em outras situações, com trabalhadores sendo contratados sob diferentes regimes de contratação e com isso, não estendendo a eles a assistência à saúde;
- redução significativa dos postos de trabalho na indústria, com conseqüente aumento do número de desempregados ou, na me-

lhor das hipóteses, com trabalhadores se reunindo em pequenos grupos ou cooperativas;

- redução significativa do tempo de permanência do trabalhador dentro de uma mesma empresa;
- intensa busca pela melhoria da produtividade tecnológica visando melhorar a competitividade;
- intensa busca pela redução imediata dos custos em geral, incluindo aí, também, os programas assistenciais e preventivos na saúde;
- implantação e incremento de regulação e fiscalização na área da saúde;
- possibilidade de co-responsabilidade civil por parte de qualquer tipo de classificação de operadora de plano de saúde, incluindo as de Autogestão.

Aliam-se a esses fatores alguns outros relacionados à sociedade em geral, tais como:

- o significativo aumento da expectativa de vida ao nascer levando ao envelhecimento da população;
- maior concentração de aposentados;
- incremento das doenças degenerativas devido ao envelhecimento da massa populacional;
- maior preocupação com a própria saúde;
- maior conhecimento de seus direitos e melhores informações sobre as leis de defesa do consumidor;
- maior sentimento de insegurança no trabalho, em casa e nas ruas;
- maior apelo publicitário para o uso das modernas e dispendiosas tecnologias colocadas a disposição da classe médica e da população em geral, e dentre essa, mais especificamente aquela possuidora de planos de saúde privados;
- a grande oferta de profissionais de saúde no mercado, muitas vezes sem o devido cuidado com a qualidade, resolutividade, compromisso e custo.

Esses fatores, em conjunto, têm colaborado para a curva ascendente de utilização dos serviços de saúde, gerando, inexoravelmente, constantes elevações nos custos assistenciais com a saúde. Aumenta o custo, aumenta a preocupação dos financiadores, represam-se pagamentos aos prestadores, criam-se mecanismos reguladores sobre a utilização. Contudo, também tem aumentado, indistintamente, a insatisfação e o distanciamento entre todos os atores sociais que compõem essa cadeia.

As entidades de autogestão em saúde, muitas delas ligadas a entidades fechadas de previdência complementar e autarquias, também não estão fugindo a essa situação:

- massas populacionais se diluíram;
- crescente concentração de aposentados nos planos de saúde;
- crescente sentimento do risco financeiro por parte das patrocinadoras;
- diversidade de necessidades e expectativas sobre saúde por parte dos envolvidos;
- crescente desconforto pela percepção de maior oscilação mensal do custo assistencial incorrido;
- crescente regulamentação e fiscalização;
- crescente necessidade de extensão da base assistida para viabilizar processos operacionais e administrativos.

Estamos diante de uma catástrofe no segmento do sistema de saúde privado?

Não é esse meu pensamento. Estamos diante de novos e intrigantes desafios. Certamente até mais complexos que aqueles vivenciados quando da “explosão”, no sentido positivo, do sistema privado da saúde. Mas, acredito que devam ser encarados como oportunidades e não exclusivamente como ameaças!

Nessa linha de pensamento, minha percepção é que, outra vez, porém mais do que nunca, a Previdência e Saúde Privadas estão diante de fatores semelhantes, tanto do ponto de vista de sua consolidação como da necessidade de crescimento.

É evidente que cada uma tem sua característica e individualidade. Cada uma tem sua regulamentação geral e regras particulares. Cada uma deve procurar fazer o melhor para seu segmento.

Contudo, apesar de haver necessidade de se respeitar essa individualidade, entendo, como coloquei no início desse artigo, que seus dirigentes, sejam eles de entidades somente de Previdência ou de Saúde ou de ambas, não podem se dedicar a defender, exclusivamente, um dos setores em detrimento do outro, sob pena de no futuro termos de pagar um alto custo por essa dissociação.

Nesse particular, o próprio espaço que os Seminários da APEPREM têm proporcionado para o tema Previdência e Saúde demonstra que essa preocupação já está presente no pensamento de seus organizadores.

Minha possível contribuição sobre o tema reza sobre que, independentemente, de haver ou não a necessidade da completa separação jurídica entre as entidades de Previdência Fechada e Saúde, ainda há muito a fazer para a finalização da regulamentação sobre a Saúde Suplementar, demandando intensa participação de todas as entidades, principalmente aquelas que contam com Autogestão em Saúde, até sua conclusão final.

O momento me parece oportuno, pois não consigo enxergar que o setor público terá capacidade para suprir, isoladamente, as necessidades sociais que o país exige e necessita.

Em janeiro de 2006, segundo dados da ANS, cerca de 35 milhões de brasileiros se utilizam do sistema privado de saúde, atendidos por meio de 2.304 Operadoras de Planos de Saúde registradas junto à ANS, sendo que dessas: 345 são de Autogestão (patrocinada e não patrocinada); 370 são Cooperativas Médicas; 790 são de Medicina de Grupo; 126 na classificação de Filantrópicas; 38 na de Administradoras e 14 são Seguradoras especializadas em Saúde.

Independentemente de julgarmos que possa haver um número muito expressivo de operadoras de planos, o desafio de todas elas é encontrar seu caminho para a sobrevivência e daí para o possível crescimento, sem o qual, dificilmente, quaisquer dessas Operadoras conseguirão suprir suas próprias necessidades e as de seus clientes.

No caso específico das entidades que contemplam Autogestão em Saúde julgo ainda mais significativa a necessidade de uma adequação às

novas realidades, sob risco de se defrontarem com barreiras de difícil transposição.

Nesse sentido gostaria de lembrar alguns pontos que demonstram a importância da autogestão em saúde no mercado:

- sua cobertura mais ampla de procedimentos serviu de base para a própria regulamentação do sistema suplementar;
- o participante sempre esteve muito mais representado quando comparado com outros segmentos do mercado;
- é o segmento que mais atua na integração com a área de Saúde Ocupacional e com programas preventivos;
- é o segmento que mais agrega outros tratamentos, tais como, odontológicos, fonoaudiológicos, psicológicos, assistência farmacêutica, etc;
- é o segmento que mais possibilita a implantação de fatores de moderação financeira sobre a utilização dos serviços;
- é o que mais associa o caráter social e emocional à assistência à saúde;
- seus custos assistenciais ainda são competitivos quando comparados com planos similares de outros segmentos.

Contudo, há o risco de que pela quase ausência de novas adesões aos planos de saúde administrados pelas Entidades e Autarquias, bem como por todos os fatores anteriormente citados, continuem ocorrendo aumentos crescentes com os custos de suas utilizações, com conseqüente penalização e até mesmo, inviabilidade, para seus atuais participantes e patrocinadores.

Portanto, mais do que nunca, a discussão sobre o futuro não deve estar pautada pela manutenção do *status quo*, ou pela emoção de continuar achando que o que acontece no nosso entorno jamais atingirá nossa “fortaleza”, ou que temos uma série de direitos adquiridos que são imutáveis mesmo que isso venha a representar seu fim.

Não podemos deixar de reconhecer que tínhamos a percepção de que saúde não tem preço! No momento, estamos aprendendo que tem custo! e... riscos!

Estamos todos diante de constantes mudanças, do aumento da concorrência, da busca incessante de melhor produtividade e efetividade (qualidade, custos compatíveis, satisfação, resultados), da maior quantidade e qualidade nas informações.

Uma rã colocada numa panela de água fria não percebe que está havendo mudança no ambiente ao colocarmos essa água para ferver. Ela morrerá e não terá percebido a mudança ambiental.

Assim, além das discussões técnicas e jurídicas que se fazem necessárias sobre os temas saúde e previdência, as entidades deverão também se preocupar em como se manterem vivas, e... saudáveis!

Para tanto temos alguns desafios no segmento da saúde:

1. aprimorar seu foco empresarial, incluindo resultados qualitativos e quantitativos;
2. não considerar que o segmento da autogestão em saúde, seja ele classificado como patrocinado ou não patrocinado, deva ser colocado como um segmento a parte na legislação e, sim lutarmos para que sejam respeitadas algumas de suas características;
3. estatística, epidemiologia, marketing, finanças e administração de custos e custeios como instrumentos de performance e de atuação;
4. sistemas de informações integrados, ágeis e amigáveis;
5. sistemática administrativa e operacional automatizada, integrada, com alta produtividade e custo reduzido;
6. ampliar canais de comunicação e torná-los mais conhecidos por seus clientes, inclusive seus prestadores de serviços de saúde;
7. criar sistemática de avaliação continuada dos resultados e da satisfação dos clientes (Patrocinadoras, Beneficiários e Prestadores de Serviços);
8. expansão de base populacional para viabilizar processo operacional e assistencial;
9. estabelecer alianças e parcerias estratégicas para o crescimento.

Assim, considero que frente às perspectivas da assistência à saúde, algumas reflexões se fazem necessárias, assim como valores que pareciam inquestionáveis devam ser revistos:

1. enxergar oportunidade e enfrentar desafios OU enxergar exclusivamente como ameaça e desistir;
2. atentar para o que sinaliza a tendência atual e futura e daí buscar possíveis alternativas, mesmo que possam parecer ou representar algum tipo de perda OU querer resolver se utilizando somente da paixão;
3. procurar fazer correção do curso e com isto buscar a sobrevivência OU fazer a defesa do *status quo* e rezar para que o entorno se modifique.

Portanto, entendo que estamos diante de uma escolha a ser feita:

O MODELO TENTA SOBREVIVER NA INÉRCIA

OU

**O MODELO TEM "OXIGENAÇÃO" PARA INVESTIR
NOS SEUS PONTOS FORTES E PROVOCAR MUDANÇAS
EM SUAS FRAGILIDADES.**

As escolhas são sempre difíceis e muitas vezes, dolorosas. Mas, têm de ser feitas e, nos parece que o momento não pode aguardar por muito mais tempo.

Sem dúvida, para que possamos encarar esses desafios necessitaremos rever algumas de nossas antigas posições e estarmos dispostos a participar desse complexo, mas memorável, momento da vida brasileira.

Finalizando, vale ressaltar que estou deixando de colocar, por julgar que ainda não estamos suficientemente preparados para tal, tudo aquilo que possa estar relacionado às fontes de financiamento para o sistema de saúde público e privado, assim como suas formas de custeio e de benefícios provenientes. A saúde privada deveria ser suplementar ou complementar?

Mas, essa é uma outra história que fica para outra vez!

Artigo 10

DÍVIDA PÚBLICA

Rodrigo Alves de Melo¹
Cristiano Cury²

O que é Dívida Pública?

Todo o estoque de débitos, que o setor público consolidado no Brasil tem com o setor privado (nacional e estrangeiro), outros governos e instituições, pertence à dívida pública. Quando há um déficit nominal (despesas superando as receitas) nas contas públicas do setor público, as necessidades de financiamento podem ser cobertas por meio da emissão de dívida ou moeda. A emissão de títulos por parte do governo federal aumenta a dívida mobiliária federal, que é a dívida pública composta pelos títulos públicos em poder de mercado. Já a dívida líquida do setor público consolidado engloba todas as esferas do governo (inclusive empresas estatais), compreendendo tanto a dívida interna como a dívida externa, assim como a dívida mobiliária e não-mobiliária.

Definição de Dívida Líquida do Setor Público Consolidado

A DLSP é definida como o balanceamento entre as dívidas e os créditos do setor público não-financeiro e do Banco Central. Os saldos são apurados pelo critério de competência, ou seja, a apropriação de encargos é contabilizada na forma *pro rata*, independente da ocorrência de liberações ou reembolsos no período. Eventuais registros contábeis que não utilizam esse critério são corrigidos para manter a homogeneidade da apuração. A Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) é utilizada como base para o cálculo do déficit público “abaixo da linha”. Os saldos da dívida externa brasileira são primeiro convertidos para dólar americano, e posteriormente convertidos para reais pela cotação de venda do dólar dos Estados Unidos no mercado de câmbio de taxas livres.

¹ Analista econômico do Banco Pactual e mestre em Economia pela PUC-RJ.

² Gerente de investimentos do Banco Pactual; Engenheiro de Produção Mecânica pela PUC-RJ e possui MBA em Finanças pelo IBMEC.

Diferentemente de outros países, o conceito de dívida líquida utilizado no Brasil considera os ativos e passivos financeiros do Banco Central, incluindo, dessa forma, a base monetária como componente da dívida, principalmente pelo fato de constituir forma de financiamento, como será desenvolvido no item das necessidades de financiamento do setor público.

Fonte: Banco Central.

Principais Títulos Públicos emitidos e suas características:

LTN	Letra do Tesouro Nacional: título com rentabilidade definida (taxa fixa ou título prefixado) no momento da compra. Forma de pagamento: no vencimento;
LFT	Letra Financeira do Tesouro: título com rentabilidade diária vinculada à taxa de juros básica da economia (taxa média das operações diárias com títulos públicos registrados no sistema SELIC, ou, simplesmente, taxa Selic). Forma de pagamento: no vencimento;
NTN-B	Nota do Tesouro Nacional - série B: título com rentabilidade vinculada à variação do IPCA, acrescida de juros definidos no momento da compra. Forma de Pagamento: semestralmente (juros) e no vencimento (principal);
NTN-C	Nota do Tesouro Nacional - série C: título com rentabilidade vinculada à variação do IGP-M, acrescida de juros definidos no momento da compra. Forma de Pagamento: semestralmente (juros) e no vencimento (principal);
NTN-D	Nota do Tesouro Nacional - série D: título com a rentabilidade vinculada à variação do cambial (dólar), acrescida de juros definidos no momento da compra. Forma de Pagamento: semestralmente (juros) e no vencimento (principal);
NTN-F	Nota do Tesouro Nacional - série F: título com rentabilidade prefixada, acrescida de juros definidos no momento da compra. Forma de Pagamento: semestralmente (juros) e no vencimento (principal).

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

Como são as Emissões de Títulos Públicos?

As emissões de títulos públicos no Brasil se dão através de ofertas públicas em leilões, ofertas públicas sem leilões (através do Tesouro Direto) e emissões diretas para atender às necessidades específicas determinadas em lei.

No Brasil, os leilões de títulos públicos são utilizados pela autoridade monetária desde março de 1972. A introdução dessa prática deveu-se

a uma missão de técnicos do Banco Central brasileiro, que foram aos Estados Unidos com o intuito de estudar as técnicas as quais as autoridades Norte-Americanas estavam empregando na venda de seus títulos. Portanto, a técnica que passou a vigorar na venda dos títulos brasileiros era muito parecida com a técnica norte-americana.

A Portaria nº 341/00 é o normativo que regulamenta todas as ofertas públicas a serem feitas pelo Tesouro Nacional. Esse normativo, que tornam públicas as condições gerais a serem observadas nas emissões de títulos do Tesouro Nacional, apresenta as características que devem estar contidas nas futuras portarias que anunciarão a convocação para algum leilão de títulos do Tesouro.

As características que devem estar nestas portarias são as seguintes:

1. Tipo, quantidade, prazo, taxa de juros (quando couber) e demais características de cada título ofertado;
2. Data base, quando couber, que servirá como data de referência para atualização do valor nominal dos títulos;
3. Data e hora limite para a apresentação das propostas;
4. Data da emissão, liquidação financeira e vencimento dos títulos;
5. Critério de seleção das propostas; e
6. Sistema eletrônico a ser utilizado.

Todas as instituições cadastradas no Selic estão habilitadas a realizar propostas pelos títulos que serão leiloados. As pessoas físicas ou jurídicas (instituições não financeiras) que estiverem interessadas em adquirir os títulos leiloados devem fazer através de uma das instituições autorizadas, ou seja, Bancos Comerciais, Caixas Econômicas, Bancos de Investimento, Bancos Múltiplos e Distribuidoras e Corretoras de valores.

O caráter endógeno do leilão brasileiro se dá uma vez que, após observar as propostas, a autoridade possui o direito de cancelar parcialmente ou totalmente as propostas submetidas (parágrafo único do art. 6º da portaria citada). Às 15:00h o resultado é divulgado contendo informações do quanto foi vendido, o preço mínimo, e o preço médio das propostas, assim como o volume financeiro arrecadado.

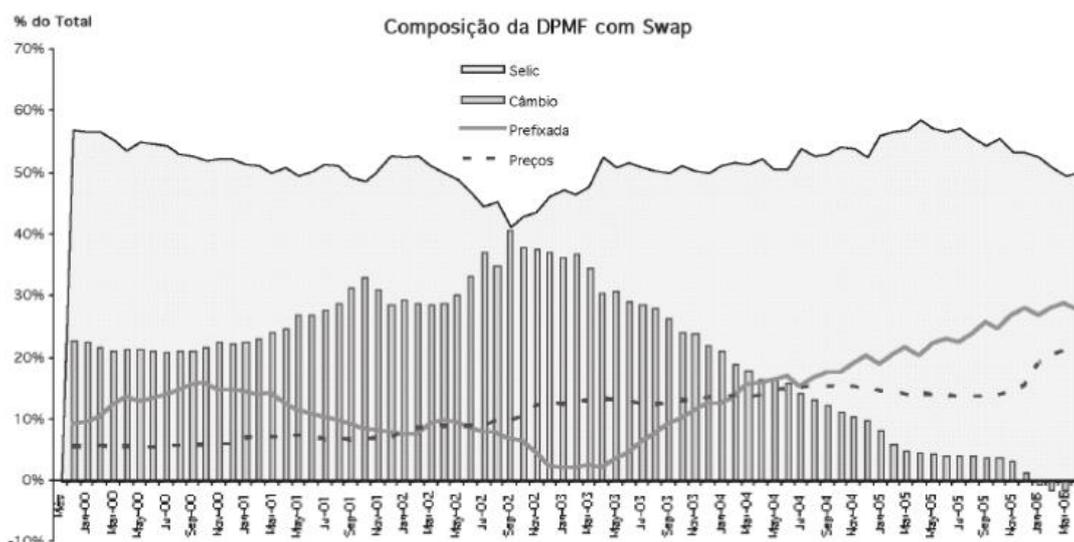
Um dia, ou dois (dependendo da oferta), após a realização do leilão, os títulos leiloados são liquidados financeiramente, onde as instituições “vencedoras” são debitadas em suas reservas bancárias.

Cada instituição participante está sujeita a enviar no máximo cinco propostas e não há limite de aquisição por participante. Quando os leilões de títulos públicos foram instituídos em março de 1972, havia um limite máximo de 10% do total ofertado por instituição participante.

Recente evolução da dívida pública no Brasil: composição e maturidade

Recentemente a composição da dívida pública sofreu bastantes alterações. Um ambiente de estabilidade macroeconômica é condição necessária para a emissão de títulos pré-fixados. Nos períodos de alta inflação (anteriores a 1994) o incentivo que os agentes possuíam em demandar títulos pré-fixados era quase nulo uma vez que a inflação diminuía a atratividade dos mesmos. Momentos de crise, como as crises do México, Russa, Sudeste Asiático, desvalorização cambial brasileira em 1999 e a crise eleitoral em 2002, reduziram a proporção de títulos prefixados detidos em poder de mercado. Isso se deve ao fato de títulos prefixados estarem expostos ao risco de preço, ou seja, aumentos nas taxas reais de juros, inflação e/ou desvalorização cambial poderiam corroer o valor do ativo. Em períodos de instabilidade os títulos demandados são os pós-fixados (principalmente os indexados a taxa de juros Selic e a variação cambial), cujas rentabilidades são protegidas do risco de preço, e/ou títulos denominados em moeda estrangeira, aos quais protegem o investidor de desvalorizações do câmbio, embora que a parte prefixada do título (o cupom cambial) esteja exposta ao risco de juros.

Além disso, atualmente o governo emite títulos indexados à taxa de inflação, às Notas do Tesouro Nacional série B e às Notas do Tesouro Nacional série C. Esses títulos protegem parcialmente (dada a existência de uma parcela, chamada de cupom, que é prefixada) o investidor da inflação, ou seja, não há o problema de inconsistência intertemporal em que o governo emitiria dívidas e depois permitiria uma maior inflação, o que, por sua vez, reduziria o seu passivo (em prejuízo aos detentores de títulos). Recentemente, a proporção de títulos indexados aos preços vem aumentando em relação à dívida pública mobiliária federal interna (DPFMi). A seguir apresentaremos a composição da dívida por indexador.



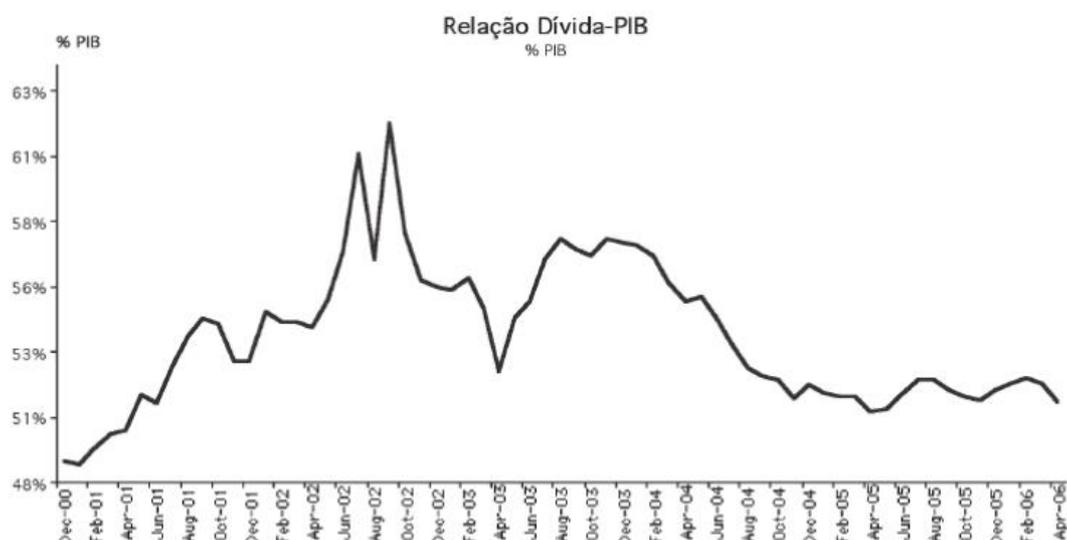
Outra questão importante diz respeito à maturidade da dívida. Em momentos de volatilidade nos mercados financeiros, títulos prefixados (ou parcialmente) com vencimentos mais longos não são demandados, dada sua prolongada exposição ao risco de valor. Logicamente em períodos de estabilidade macroeconômica há um aumento nos prazos de vencimento dos títulos. A seguir apresentaremos o prazo médio das emissões da DPFMi.



Recente Evolução da Razão Dívida/PIB

Um importante indicador de solvência do setor público é a dívida líquida do setor público consolidado (Governo Central, Estados, Municípios e

Empresas Estatais) como proporção do PIB, apresentaremos o histórico dos últimos 5 anos.



Em 2002, o aumento da taxa de juros e a depreciação cambial elevaram o pagamento de juros da dívida, dado que a dívida líquida era majoritariamente composta por títulos indexados à Selic e ao câmbio. Nessa época em que a dívida saltou de 53% do PIB para algo em torno de 61% do PIB foi marcada pela volatilidade nos mercados financeiros em decorrência da crise eleitoral (época em que os rumos da política econômica do candidato favorito nas pesquisas, Lula, inspiravam incerteza). Além disso, o baixo crescimento econômico fez com que a razão dívida/PIB continuasse em altos patamares após 2002. A partir do final de 2003, houve uma queda nesta razão (de 57% para algo em torno de 51%) em decorrência do maior crescimento do PIB, aumento do superávit primário e redução das taxas de juros. No último trimestre de 2004 e 2005 a dívida apresentou um crescimento na margem fruto de um novo aperto monetário (aumento da taxa de juros) e baixo crescimento do PIB, embora o governo tenha obtido ótimos superávits primários no período. Para 2006, esperamos que a queda nas taxas de juros e um melhor crescimento econômico reduzam a relação dívida/PIB

Precificação dos Títulos Públicos

Os conceitos e as descrições a seguir, que fazem parte do Manual de Marcação a Mercado do Banco Pactual, visam apresentar a metodologia utilizada no processo de marcação a mercado dos principais títulos pú-

blicos existentes na carteira de investimentos dos RPPS, seja direta ou indiretamente (via fundos de investimentos).

Esse artigo está dividido em duas partes: “Conceitos Fundamentais” e “Descrição Metodológica”.

A seção “Conceitos Fundamentais” apresenta os principais conceitos necessários para o completo entendimento das metodologias descritas ao longo do documento, além de trazer algumas definições e explicações técnicas.

A “Descrição Metodológica”, envolve, para cada classe de ativos, a análise dos principais títulos que a compõem. Para cada um desses títulos é apresentada sua descrição, a metodologia de cálculo desenvolvida para sua precificação, fatores de risco analisados e um exemplo numérico.

Conceitos Fundamentais

Nessa parte são apresentados os conceitos fundamentais que irão permitir uma melhor compreensão do Apêndice II. Os tópicos abordados incluem:

- Regime de Juros Simples
- Regime de Juros Compostos
- Comparação entre regime de Juros Simples e Compostos
- Taxa de Juros Efetiva
- Taxa de Juros Nominal
- Equivalência de Taxas
- Taxa Over
- Taxa Linear
- Base de Cálculo

Regime de Juros Simples

Definição

No regime de juros simples os juros são pagos apenas sobre o capital inicial.

Equação

$$S = P \cdot (1 + i \cdot n)$$

Onde:

S Valor Futuro do Investimento

P *Valor Presente do Investimento*

i Taxa de Juros

n Período de Aplicação

Exemplo

Calcular o valor futuro de um investimento de \$12.000 aplicado durante 8 meses e 3 dias à taxa de juros simples de 40% ao ano.

$$S = P \cdot (1 + i \cdot n)$$

$$S = 12.000 (1 + 0.40 * (243/360)) \quad \begin{array}{l} 243 \text{ dias} = 8 \text{ meses} + 3 \text{ dias} \\ 360 \text{ dias} = \text{Ano Comercial} \end{array}$$

$$S = \$15.240$$

Regime de Juros Simples**Definição**

No regime de juros compostos a remuneração gerada pela aplicação será incorporada a mesma, passando a participar na geração de rendimentos no período seguinte.

Equação

$$S = P \cdot (1 + i)^n$$

Onde:

S Valor Futuro do Investimento

P Valor Presente do Investimento

i Taxa de Juros

n Período de Aplicação

Exemplo

Calcular o valor futuro de um principal de \$3.500 aplicado por 8 meses a juros compostos de 20% ao mês.

$$S = P \cdot (1 + i)^n$$

$$S = 3.500 (1+0.20)^8$$

$$S = \$15.049,36$$

Comparação entre Juros Simples e Compostos

Suponha um investimento de \$1.000 onde a taxa de juros é de 20% ao mês. Qual será a diferença de resultado se for aplicado o regime de juros simples ou composto?

Mês	Juros Simples		Juros Compostos	
	Rendimento	Valor Futuro	Rendimento	Valor Futuro
1	1.000*0,20	1.200	1.000*0.20	1.200
2	1.000*0,40	1.400	1.200*0.20	1.440
3	1.000*0,60	1.600	1.440*0.20	1.728

Isto é, no primeiro mês só havia o capital inicial. Já no segundo, os juros são calculados sobre a soma do capital inicial mais o primeiro rendimento. Conseqüentemente os próximos meses usarão o financeiro acumulado (principal + juros acumulado) para o cálculo dos seus juros.

Taxa de Juros Efetiva

Definição

Diz-se que uma taxa de juros é efetiva quando os juros são capitalizados somente uma vez no período da taxa, ou seja, para uma taxa de 15% a.a. os juros são acruados a cada ano. Para o regime de taxa nominal os juros dependem do período de capitalização, isto é, se a taxa ainda for de 15% a.a. porém com capitalização mensal, os juros não são mais acruados ao ano, mas mensalmente.

Equação

É idêntica à apresentada no item anterior, Regime de Juros Compostos, pois nele utilizou-se somente taxa de juros efetiva.

$$S = P \cdot (1 + i)^n$$

Onde:

S Valor Futuro do Investimento

P Valor Presente do Investimento

i Taxa de Juros

n Período de Aplicação

Exemplo

Calcular o valor futuro de um principal de \$3.500 aplicado por 8 meses a juros compostos de 20% ao mês.

$$S = P \cdot (1 + i)^n$$

$$S = 3.500 (1+0.20)^8 \quad P \quad S = \$15.049,36$$

Taxa de Juros Nominal

Definição

Diz-se que uma taxa de juros é nominal quando os juros são acruados várias vezes durante o período da taxa. Isto é, para uma taxa de 12% a.a. capitalizados mensalmente os juros são acruados mensalmente e não anualmente.

Equação

$$S = P \cdot \left(1 + \frac{j}{k}\right)^{k \cdot m}$$

Onde:

S Valor Futuro

P Valor Presente

j Taxa de Juros Nominal

k Número de Capitalizações no Período da Taxa Nominal

m Período de Aplicação na Taxa Nominal

Exemplo

Calcular o montante resultante de um investimento de \$200 aplicado por 7 meses a juros nominais de 28% ao ano capitalizados trimestralmente.

$$S = P \cdot \left(1 + \frac{j}{k}\right)^{k \cdot m}$$

$$S = 200 \cdot \left(1 + \frac{0,28}{4}\right)^{4 \cdot \frac{7}{12}} \quad k = 4 \text{ pois existem 4 trimestres no ano}$$

$m = 7/12$, pois o período de aplicação é 7 meses em 1 ano

$$S = \$234,20$$

Equivalência de Taxas

Definição

Duas taxas são equivalentes quando, aplicadas ao mesmo capital e período de tempo, produzem o mesmo montante.

Equação

Equivalência entre Duas Taxas Efetivas de Períodos Diferentes

$$(1+i_x)^x = (1+i_y)^y$$

Onde:

i_x Taxas de Juros no Período x

i_y Taxas de Juros no Período y

x Período da Taxa x

y Período da Taxa y

Taxa Efetiva vs. Taxa Nominal

$$(1 + i) = \left(1 + \frac{j}{k}\right)^{k \cdot m}$$

Onde

i Taxa de juros Efetiva

j Taxa de juros Nominal

k Período de capitalização

m Período de Aplicação na Taxa Nominal

Exemplo

1. Calcular a taxa equivalente ao bimestre (i_b) da taxa de $i_s = 35\%$ ao semestre

$$(1+i_b)^3 = (1+i_s) \quad \text{P} \quad (1+i_b)^3 = (1+0,35) \quad \text{P} \quad i_b = 10,52 \% \text{ ao bimestre}$$

Elevamos ao cubo, pois em 1 semestre há 3 bimestres. Se fosse para calcular a taxa ao ano teríamos:

$$(1+i_{\text{ano}}) = (1+i_{\text{sem}})^2.$$

2. Estimar a taxa efetiva ao ano para a taxa nominal de 40% a.a. nos seguintes casos de capitalização:

Capitalização	$(1 + i) = \left(1 + \frac{j}{k}\right)^{k \cdot m}$	Taxa Equivalente
Mensal ($k = 12$) 12 meses em 1 ano	$1 + i_a = (1 + 0,40/12)^{12}$	$i_a = 48,21\%$
Trimestral ($k = 4$) 4 trimestres em 1 ano	$1 + i_a = (1 + 0,40/4)^4$	$i_a = 46,41\%$
Anual* ($k = 1$)	$1 + i_a = (1 + 0,40/1)^1$	$i_a = 40,00\%$

(*) Quando os dois períodos de capitalização são iguais, é óbvio que as taxas também são.

Taxa Over**Definição**

Taxa Over é uma taxa de juros nominal mensal com capitalização diária, porém válida somente para dias úteis.

Equação

$$(1 + i) = \left(1 + \frac{i_{\text{over}}}{30}\right)^{DU}$$

Onde:

i Taxa Efetiva

DU Período de Aplicação em dias úteis

i_{over} Taxa Over

Exemplo

Um CDB é emitido com taxa over de 6,0% ao mês. Suponha que você tenha aplicado neste CDB por um período de 34 dias corridos com 24 dias úteis, calcule a taxa efetiva ao ano desta aplicação.

$$(1 + i) = \left(1 + \frac{i_{\text{over}}}{30}\right)^{DU}$$

$$(1 + i_{\text{período}}) = \left(1 + \frac{0,06}{30}\right)^{23}$$

$$i_{\text{período}} = 4,7\%$$

O $i_{\text{período}} = 4,7\%$ é a taxa efetiva no período. Para convertê-la em taxa ao ano deve ser feita a equivalência de taxas.

$$1 + i_{\text{ano}} = (1 + i_{\text{período}})^{\frac{360}{34}} \quad \text{onde } 34 \text{ é o número de dias corridos, lembrando que o período em dias úteis só é usado no cálculo da taxa over para a efetiva.}$$

$$1 + i_{\text{ano}} = (1 + 0,047)^{\frac{360}{34}}$$

$$i_{\text{ano}} = 62,628\% \quad (\text{Taxa Efetiva ao Ano})$$

Taxa Linear

Definição

A Taxa Linear é idêntica à taxa no regime de juros simples. É determinada pela relação entre taxa de juros considerada e o período de capitalização. Muitos dos instrumentos financeiros utilizam a taxa linear como por exemplo a *Libor* e a *Prime Rate*.

Equação

$$S = P \cdot (1 + i \cdot n)$$

Onde:

S Valor Futuro do Investimento

P Valor Presente do Investimento

i Taxa de Juros

n Período de Aplicação

Exemplo

Calcular o Montante de uma aplicação de \$10.000 a uma taxa linear de 5,5% ao ano por um período de 4 meses.

$$S = P \cdot (1 + i \cdot n)$$

$$S = 10.000 \cdot \left(1 + 0,055 \cdot \frac{4}{12}\right)$$

$$S = 10.183,33$$

BASE DE CÁLCULO**Definição**

Os parágrafos a seguir foram retirados de manuais de metodologias de cálculo de instrumentos financeiros. Por eles pode-se perceber que existem várias formas de se calcular o número de dias entre duas datas. São estas formas que se denomina *Base de Cálculo*.

“O Banco Central divulga os resultados na forma de cotação única com quatro casas decimais e taxa efetiva anual com base em 252 dias úteis.”

“... para o caso de “N” ser igual a 360 ou 365 dias, é o número de dias corridos entre o último e o próximo evento; para o caso de “N” ser igual a 252 dias, é o número de dias úteis entre o último e o próximo evento;”

As Bases de Cálculo mais comuns no Mercado são:

Base Comercial Ano = 360 ou 365 dias

Base em Dias Úteis Ano = 252 dias úteis

Exemplo

Calcular o valor futuro de um investimento de \$15.000 aplicado durante 10 meses e 13 dias à taxa de juros simples de 25% ao ano.

$$S = P (1 + i \cdot n)$$

$$S = 15.000 (1 + 0,25 * (313/360)) \quad \begin{array}{l} 313 \text{ dias} = 10 \text{ meses} + 13 \text{ dias} \\ 360 \text{ dias} = \text{Ano Comercial} \end{array}$$

$$S = \$18.260,42$$

Descrição Metodológica

Nessa seção é apresentada a descrição, a metodologia de precificação, o controle de risco e um exemplo numérico dos principais tipos de títulos públicos negociados no mercado financeiro.

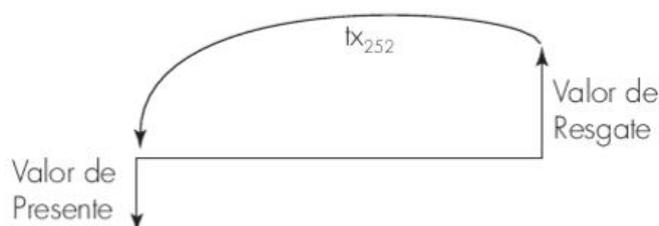
LTN – Letra do Tesouro Nacional

Descrição do Ativo

Estrutura	Título Pré-fixado, sem pagamentos intermediários.
Prazo	Definido quando da sua emissão pelo Ministro de Estado da Fazenda.
Modalidade	Escritural, nominativo e negociável.
Valor Nominal	Múltiplo de R\$ 1.000,00
Rendimento	Definido pelo deságio sobre o valor nominal
Resgate	Pelo valor nominal na data do vencimento
Base Legal	Decreto 3.859 de 04/07/2001, Lei 10.179 de 06/02/2001, Portaria 126 de 19/04/200, Comunicado do BACEN 7.818 de 31/08/2000.

Metodologia de Precificação

Abaixo está o Fluxo de Caixa de uma LTN:



Por se tratar de um papel prefixado já é sabido qual será o valor de resgate. Logo, para o cálculo do financeiro na data de desejada é só trazer o valor de resgate para valor presente pela tx_{252} .

$$LTN_{calc} = \frac{LTN_{resgate}}{(1 + tx_{252})^{\frac{dt}{252}}}$$

Onde:

LTN_{calc}	Financeiro da LTN na data de cálculo
$LTN_{resgate}$	Financeiro da LTN na data de resgate
tx_{252}	Taxa base 252 observada no mercado secundário de títulos públicos, para o referido vencimento. Fonte primária de dados: ANDIMA
Du	Dias úteis para o vencimento do papel

Controle de Risco

O cálculo do risco de mercado deste ativo é realizado simulando-se os movimentos históricos ocorridos na estrutura a termo de juros locais de títulos públicos, e reprecificando-se a LTN, sempre com base nos dados oficiais de mercado.

Exemplo Numérico utilizando dados de 22/02/2006:

Vencimento	01/07/2008
Data de Cálculo	22/02/2006
$LTN_{resgate}$	1000
tx_{252}	14,518817%
Du	585

Solução:

$$LTN_{calc} = \frac{1000}{(1 + 0,14518817)^{\frac{385}{252}}} = 729.998$$

LFT – Letra Financeira do Tesouro

Descrição do Ativo

Estrutura	Título pós-fixado, sem pagamentos intermediários.
Prazo	Definido quando da sua emissão pelo Ministro de Estado da Fazenda
Modalidade	Escritural, nominativa e negociável.
Valor Nominal	Múltiplo de R\$ 1.000,00
Rendimento	Taxa média ajustada dos financiamentos diários apurados pelo Sistema Especial de Liquidação e de Custódia – SELIC para os títulos públicos federais,

divulgada pelo Banco Central do Brasil, calculada sobre o valor nominal.

Resgate	Pelo valor nominal, acrescido do respectivo rendimento, desde a data-base até a data do vencimento.
Base Legal	Decreto 3.859 de 04/07/2001, Lei 10.179 de 06/02/2001, Portaria 126 de 19/04/2000, Comunicado do BACEN 7.818 de 31/08/2000.
Data Base	01/07/2000 ou 05/08/1998

Metodologia de Precificação

A LFT é um título pós-fixado cujo valor de resgate é corrigido pela SELIC. Geralmente é negociado com ágio / deságio sobre o valor de face. Desta forma, o valor a mercado pode ser obtido por:

$$F_{\text{ágio/deságio}} = 1 / ((1 + tx_{\text{ágio/deságio}}/100) ^ (DU / 252))$$

$$LFT_{\text{calc}} = LFT_{\text{emissão}} \cdot F_{\text{ágio/deságio}} \cdot tx_{\text{selic}}$$



Onde:

- LFT_{calc} Financeiro da LFT na data de cálculo.
- $LFT_{\text{emissão}}$ Financeiro da LFT na data de emissão.
- tx_{selic} Taxa Selic acumulada desde a data-base até hoje.
- $tx_{\text{ágio/deságio}}$ A taxa anualizada de ágio / deságio do papel observada no mercado secundário de LFTs. Fonte Primária: ANDIMA
- DU A diferença entre a data de cálculo e a data de vencimento do título, em dias úteis.

Controle de Risco

O cálculo do risco de mercado deste ativo é realizado simulando-se os movimentos históricos ocorridos na taxa SELIC, além do ágio /

deságio para negociação do título, sempre com base nos dados oficiais de mercado.

Exemplo Numérico utilizando dados de 22/02/2006:

Data Base	01/07/2000
Vencimento	16/12/2009
Data de Hoje	22/02/2006
$LFT_{emissão}$	1.000
tx_{slic}	2,636506
$tx_{ágio/deságio}$	0,012007
DU	955

Solução:

$$F_{ágio/deságio} = 1 / ((1 + 0,012007 / 100) ^ (955 / 252))$$

$$F_{ágio/deságio} = 0.9995451$$

$$LFT_{hoje} = 1.000 \times 2,636506 \times 0,9995451 = 2.635,307$$

NTN C - NOTA DO TESOURO NACIONAL - SÉRIE C

Descrição do Ativo

Estrutura	Título Pós-fixado, com pagamentos intermediários de juros.
Prazo	Definido quando da sua emissão pelo Ministro de Estado da Fazenda
Modalidade	Escritural, nominativa e negociável
Valor Nominal	Múltiplo de R\$ 1.000,00
Rendimento	O valor nominal será atualizado pela taxa de juros definida pelo Ministro de Estado da Fazenda, quando da emissão, em porcentagem ano, e pela variação do Índice Geral de Preços – Mercado IGP-M do mês anterior divulgado pela Fundação Getúlio Vargas, desde a data base. Os pagamentos intermediários de juros serão efetuados semestralmente, contemplando a taxa integral definida, quando da emissão do título.
Resgate	Pelo valor nominal, acrescido do respectivo rendimento, desde a data-base até a data do vencimento.

Base Legal Decreto 3.859 de 04/07/2001, Lei 10.179 de 06/02/2001, Portaria 126 de 19/04/200, Comunicado do BACEN 7.818 de 31/08/2000.

Data Base 01/07/2000 ou 03/12/1999

Metodologia de Precificação

O primeiro passo para o cálculo do PU da NTN-C é determinar o IGP-M acumulado no período entre a data base (para estes papéis esta é a data de referência para o cálculo do fator de inflação acumulado, e não a data de emissão) e a de cálculo ($IGP-M_{total}$). Isto é feito somando-se ao IGP-M acumulado até a última data de aniversário do índice, uma parcela de projeção deste índice no mês corrente:



A $Parcela_{IGP-M}$ é calculada pela projeção do IGP-M no mês corrente da data de cálculo durante o período entre a data de cálculo e a do último aniversário deste índice.

$$IGPM_{total} = IGPM_{acum} \cdot (1 + \text{Projeção})^{\frac{DU_{aniv,calc}}{DU_{aniv}}}$$

Onde:

- $IGPM_{total}$ IGP-M entre a data base e a de cálculo
- $IGPM_{acum}$ IGP-M entre a data base e a do último aniversário
- Projeção Taxa de projeção do índice para o mês corrente
- $DU_{aniv,calc}$ Número de dias úteis entre a data do último aniversário do índice e a data de cálculo
- DU_{aniv} Número de dias úteis entre o último e o próximo aniversário do índice

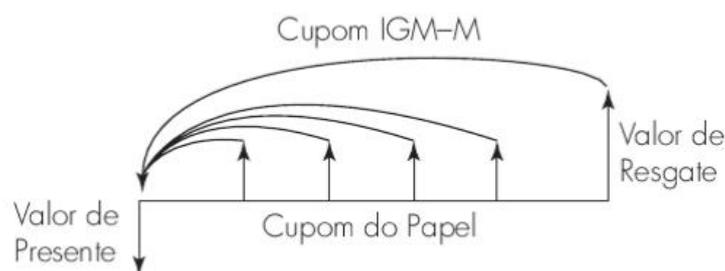
Calculada a variação do IGP-M entre a data de cálculo e da emissão pode-se calcular o valor corrigido do Nominal e do Cupom:

$$\text{Valor nominal} = 1000 \cdot IGPM_{total}$$

E o Cupom:

$$Cupom_{\text{corrigido}} = 1000 \cdot TaxaCupomPapel \cdot IGPM_{\text{total}}$$

Uma vez obtido os Cupons e Nominal corrigidos, determina-se o valor do título trazendo o fluxo de caixa à valor presente pela taxa denominada de *Cupom IGP-M*.



A equação do valor presente é:

$$PU_{\text{calc}} = \left(\sum_1^n \frac{Cupom_{\text{corrigido}}}{(1 + tx)^{\frac{DU}{252}}} \right) + \left(\frac{Nominal_{\text{corrigido}}}{(1 + tx)^{\frac{DU}{252}}} \right)$$

Juntando-se todas as equações em uma única obtém-se:

$$PU_{\text{calc}} = \left(\sum_1^N \frac{IGPM_{\text{total}} \cdot 1000 \cdot TaxaCupomPapel_{\text{corrigido}}}{(1 + tx)^{\frac{DU}{252}}} \right) + \left(\frac{1000 \cdot IGPM_{\text{total}}}{(1 + tx)^{\frac{DU}{252}}} \right)$$

Onde:

PU_{calc}	Preço Unitário do título na data de cálculo
$IGP-M_{\text{total}}$	Variação Acumulada do IGP-M entre a data de emissão e a data de cálculo
$TaxaCupomPapel$	Taxa do Cupom do título
DU	Diferença de dias úteis entre as datas de cálculo e de aniversário
tx	Taxa observada no mercado secundário de títulos indexados ao IGP-M (NTN-C), para o referido vencimento. Fonte Primária: ANDIMA

Observação:

A *TaxaCupomPapel* é uma taxa de remuneração sobre o valor do Principal definida pelo Ministério da Fazenda fixada em 6% ao ano, para a maioria de suas emissões. Passando a taxa para ao semestre:

$$\text{TaxaCupomPapel} = (1,06)^{6/12} - 1 = 0,02956$$

Logo :

$$\text{Cupom} = \text{Nominal} \cdot \text{TaxaCupomPapel}$$

Controle de Risco

A NTN-C é um título cujo principal é corrigido pelo IGP-M e paga cupom de 6% ao ano semestralmente, para a maioria de suas emissões. O risco deste título é determinado comparando-se o valor da NTN-C hoje com os valores obtidos através da simulação de histórica de n cenários para o cupom IGP-M dos títulos públicos e variação do IGP-M, sempre com base em fontes oficiais de mercado.

Exemplo Numérico utilizando dados hipotéticos

Emissão da NTN-C	03/12/1999
Vencimento	01/12/2002
Data de Hoje	21/02/2002
NTN-C _{emissão}	1000
Tx	10,50%
Taxa Cupom	0,02956
F _{IGPM}	1,2408554
Datas Aniversário	03/06/2002 ; 02/12/2002

Solução:

$$\begin{aligned} \text{NTN} - \text{C} &= \left(\frac{1,2408554 \cdot 1000 \cdot 0,02956}{(1 + 0,1050)^{\frac{63}{252}}} \right) + \left(\frac{1,2408554 \cdot 1000 \cdot 0,02956}{(1 + 0,1050)^{\frac{192}{252}}} \right) + \\ &+ \left(\frac{1000 \cdot 1,2408554}{(1 + 0,1050)^{\frac{192}{252}}} \right) = 1219.736778 \end{aligned}$$

NTN B – Nota do Tesouro Nacional – Série B

Descrição do Ativo

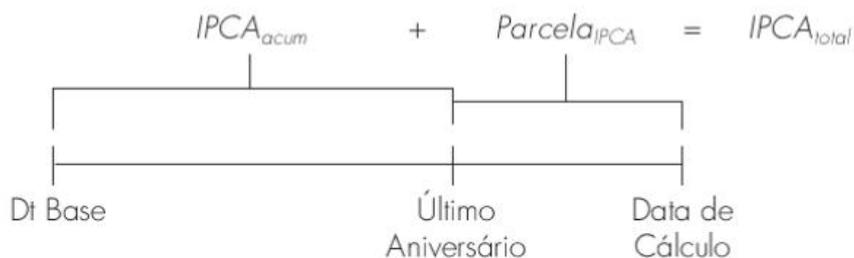
Estrutura	Título Pós-fixado, com pagamentos intermediários de juros.
Prazo	Definido quando da sua emissão pelo Ministro de Estado da Fazenda

Modalidade	Escritural, nominativa e negociável
Valor Nominal	Múltiplo de R\$ 1.000,00
Rendimento	O valor nominal será atualizado pela taxa de juros definida pelo Ministro de Estado da Fazenda, quando da emissão, em porcentagem ano, e pela variação do Índice Preços ao Consumidor Ampliado – Mercado IPCA do mês anterior divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), desde a data base. Os pagamentos intermediários de juros serão efetuados semestralmente, contemplando a taxa integral definida, quando da emissão do título.
Resgate	Pelo valor nominal, acrescido do respectivo rendimento, desde a data-base até a data do vencimento.
Base Legal	Decreto 3.859 de 04/07/2001, Portaria 111 da STN, de 11/03/2002 e Portaria 341 da STN de 14/07/2000.
Data Base	15/07/2000

Metodologia de Precificação

A metodologia da NTN-B é bem similar a da NTN-C. O que difere as duas é o fator de atualização, na primeira o IPCA e na segunda o IGP-M.

O primeiro passo para o cálculo do PU da NTN-B é determinar o IPCA acumulado no período entre a data base (para estes papéis esta é a data de referência para o cálculo do fator de inflação acumulado, e não a data de emissão) e a de cálculo ($IPCA_{total}$). Isto é feito somando-se ao IPCA acumulado até a última data de aniversário do índice, uma parcela de projeção deste índice no mês corrente:



A $Parcela_{IPCA}$ é calculada pela projeção do IPCA no mês corrente da data de cálculo durante o período entre a data de cálculo e a do último aniversário deste índice.

$$IPCA_{total} = IPCA_{acum} \cdot (1 + \text{Projeção})^{\frac{DU_{aniv,calc}}{DU_{aniv}}}$$

Onde:

- IPCA_{total} IPCA entre a data base e a de cálculo
- IPCA_{acum} IPCA entre a data base e a do último aniversário
- Projeção Taxa de projeção do índice para o mês corrente
- DU_{aniv,calc} Número de dias úteis entre a data do último aniversário do índice e a data de cálculo
- DU_{aniv} Número de dias úteis entre o último e o próximo aniversário do índice

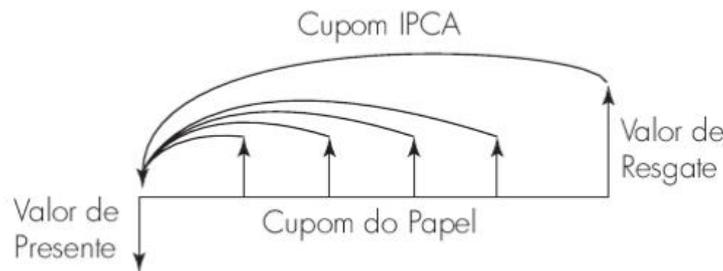
Calculada a variação do IPCA entre a data de cálculo e da emissão pode-se calcular o valor corrigido do Nominal e do Cupom:

$$\text{Valor nominal} = 1000 \cdot IPCA_{total}$$

E o Cupom:

$$\text{Cupom}_{corrigido} = 1000 \cdot \text{TaxaCupomPapel} \cdot IPCA_{total}$$

Uma vez obtido os Cupons e Nominal corrigidos, determina-se o valor do título trazendo o fluxo de caixa à valor presente pela taxa denominada de *Cupom IPCA*.



A equação do valor presente é:

$$PU_{calc} = \left(\sum_1^n \frac{\text{Cupom}_{corrigido}}{(1 + tx)^{\frac{DU}{252}}} \right) + \left(\frac{\text{Nominal}_{corrigido}}{(1 + tx)^{\frac{DU}{252}}} \right)$$

Juntando-se todas as equações em uma única obtém-se:

$$PU_{calc} = \left(\sum_1^N \frac{IPCA_{total} \cdot 1000 \cdot \text{TaxaCupomPapel}}{(1 + tx)^{\frac{DU}{252}}} \right) + \left(\frac{1000 \cdot IPCA_{total}}{(1 + tx)^{\frac{DU}{252}}} \right)$$

Onde:

PU_{calc}	Preço Unitário do título na data de cálculo
$IPCA_{total}$	Varição Acumulada do IPCA entre a data de emissão e a data de cálculo
$TaxaCupomPapel$	Taxa do Cupom do título
DU	Diferença de dias úteis entre as datas de cálculo e de aniversário
tx	Taxa observada no mercado secundário de títulos indexados ao IPCA (NTN-B), para o referido vencimento. Fonte Primária: ANDIMA

Observação:

A $TaxaCupomPapel$ é uma taxa de remuneração sobre o valor do Principal definida pelo Ministério da Fazenda fixada em 6% ao ano, para a maioria das emissões. Passando a taxa para ao semestre:

$$TaxaCupomPapel = (1,06)^{6/12} - 1 = 0,02956$$

Logo :

$$Cupom = Nominal \cdot TaxaCupomPapel$$

Controle de Risco

A NTN-B é um título cujo principal é corrigido pelo IPCA e paga cupom de 6% ao ano semestralmente, na maioria de suas emissões. O risco deste título é determinado comparando-se o valor da NTN-B hoje com os valores obtidos através da simulação de histórica de n cenários para o cupom IPCA e variação do IPCA, sempre com base em dados oficiais de mercado.

Exemplo Numérico utilizando dados de 22/02/2006:

Vencimento	15/05/2045
Data de Hoje	22/02/2006
Data Base	15/07/2000
$NTN-B_{resgate}$	1000
Tx	7.76297%
Taxa Cupom	0,02956
F_{IPCA}	1,581775511

Datas Aniversário 15/05/2006; 16/11/2006; 15/05/2007; 16/11/2007;
16/11/2044; 15/05/2045

Solução:

$$\begin{aligned}
 NTN - B &= \left(\frac{1,58177551 \cdot 1000 \cdot 0,02956}{(1 + 0,0776297)^{\frac{31}{252}}} \right) + \left(\frac{1,58177551 \cdot 1000 \cdot 0,02956}{(1 + 0,0776297)^{\frac{181}{252}}} \right) \\
 &+ \left(\frac{1,58177551 \cdot 1000 \cdot 0,02956}{(1 + 0,0776297)^{\frac{303}{252}}} \right) + \left(\frac{1,58177551 \cdot 1000 \cdot 0,02956}{(1 + 0,0776297)^{\frac{431}{252}}} \right) + \\
 &+ \dots + \left(\frac{1,58177551 \cdot 1000 \cdot 0,02956}{(1 + 0,0776297)^{\frac{9726}{252}}} \right) + \left(\frac{1000 \cdot 1,58177551}{(1 + 0,0776297)^{\frac{9849}{252}}} \right) = \\
 &= 1.277,223
 \end{aligned}$$

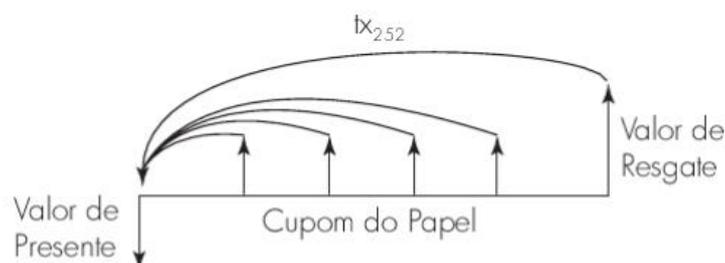
NTN F – Nota do Tesouro Nacional – Série F

Descrição do Ativo

Estrutura	Título Pré-fixado, com pagamentos de cupom.
Prazo	Definido quando da sua emissão pelo Ministro de Estado da Fazenda.
Modalidade	Escritural, nominativo e negociável.
Valor Nominal	Múltiplo de R\$ 1.000,00
Rendimento	Definido pelo taxa interna de retorno calculada com base no fluxo de caixa pré-fixado e no preço do papel no dia
Resgate	Pelo valor nominal na data do vencimento, com pagamento de cupom.

Metodologia de Precificação

Abaixo está o Fluxo de Caixa de uma NTN-F:



Por se tratar de um papel pré-fixado já é sabido qual será o valor de resgate e os valores de pagamento de cupom. Logo, para o cálculo do financeiro na data de desejada, basta trazer a valor presente o fluxo de caixa pré-definido pela taxa de mercado no dia (tx_{252}).

$$PU_{calc} = \left(\sum_1^T \frac{NxCupom_{corrigido} - Semestral}{(1 + tx_{252})^{\frac{DU}{252}}} \right) + \left(\frac{N}{(1 + tx_{252})^{\frac{T}{252}}} \right)$$

Onde:

PU_{calc}	Preço Unitário do título na data de cálculo
N	Valor nominal da NTN-F (1000)
Cupom_Semestral	Cupom semestral fixo do papel, atualmente igual a $(1.10)^{(6/12)} - 1$, correspondendo a uma taxa anual de 10%
tx_{252}	Taxa base 252 observada no mercado secundário de títulos públicos, para o referido vencimento. Fonte primária de dados: ANDIMA
DU	Dias úteis para cada pagamento de cupom
T	Dias úteis para o vencimento do papel

Controle de Risco

O cálculo do risco de mercado deste ativo é realizado simulando-se os movimentos históricos ocorridos na estrutura a termo de juros locais de títulos públicos, e reprecificando-se a NTN-F, sempre com base nos dados oficiais de mercado.

Exemplo Numérico utilizando dados de 22/02/2006:

Vencimento	01/01/2010
Data de Cálculo	22/02/2006
tx_{252}	14,135374%
Datas Aniversário	03/07/2006; 02/01/2007; 02/07/2007; 02/01/2008; 01/07/2008; 02/01/2009; 01/07/2009; 04/01/2010

Solução:

$$\begin{aligned}NTN - F &= \left(\frac{1000 \cdot 0,04880885}{(1 + 0,14135374)^{\frac{87}{252}}} \right) + \left(\frac{1000 \cdot 0,04880885}{(1 + 0,14135374)^{\frac{212}{252}}} \right) + \\ &\left(\frac{1000 \cdot 0,04880885}{(1 + 0,14135374)^{\frac{336}{252}}} \right) + \left(\frac{1000 \cdot 0,04880885}{(1 + 0,14135374)^{\frac{462}{252}}} \right) + \\ &\left(\frac{1000 \cdot 0,04880885}{(1 + 0,14135374)^{\frac{585}{252}}} \right) + \left(\frac{1000 \cdot 0,04880885}{(1 + 0,14135374)^{\frac{716}{252}}} \right) + \\ &\left(\frac{1000 \cdot 0,04880885}{(1 + 0,14135374)^{\frac{838}{252}}} \right) + \left(\frac{1000}{(1 + 0,14135374)^{\frac{966}{252}}} \right) = 902,211\end{aligned}$$

Artigo 11

PROPOSTA DE NOVO MODELO PREVIDENCIÁRIO

Renato Follador¹

Introdução

Reforma da previdência, em qualquer país do mundo, afeta a vida de toda a sociedade. Em um ambiente democrático, torna-se muito difícil aprovar mudanças constitucionais que mexam com a expectativa de direito.

Diante disso, toda reforma previdenciária deve procurar preservar as conquistas já alcançadas, especialmente em um país como o Brasil que em cinco anos passou por duas reformas. O fator previdenciário é um exemplo de uma conquista atuarial a ser preservada.

Não se pode negar que a falta de credibilidade nas autoridades e no Sistema dificultará qualquer reforma mais abrangente. Além disso, torna-se fundamental centrar-se no que verdadeiramente importa, que é o equilíbrio financeiro e atuarial, o que significa pagar aposentadorias justas e adequadamente financiadas.

Por essa razão, não faz sentido perder energia buscando a unificação dos regimes geral e funcional, mas sim, buscar a homogeneização de

¹ Engenheiro Civil e Administrador de Empresas, com pós-graduação no ESADE. Projetou, implantou e dirigiu por seis anos o Fundo de Pensão Itaipu Binacional – único Fundo de Pensão de uma empresa binacional existente no país. Ex-Secretário de Previdência do Paraná, responsável pela reforma da previdência, criação e capitalização inicial da PARANAPREVIDÊNCIA, primeiro fundo de pensão para servidores públicos implantado no país. Consultor contratado para reformar o regime de previdência do Estado do Amazonas, tendo como resultado a criação da AMAZONPREV, Fundo de Pensão dos servidores daquele Estado. Ex-Diretor Nacional do OISS – Organização Ibero-Americana de Seguridade Social. Presidente da J. Malucelli Previdência Ltda. Professor do ISAE/FGV da Fundação Getulio Vargas. Consultor associado da Forte Previdência e Investimento.

parâmetros, especialmente no que diz respeito a planos de benefícios e critérios de elegibilidade.

É mais sensato preservar a subdivisão histórica entre o regime dos servidores públicos e o regime dos trabalhadores do setor privado. Além do que, a relação de trabalho, especialmente no que diz respeito à realimentação do contingente de segurados ativos, tem características completamente diferentes.

Enquanto no setor privado podemos prever a possibilidade de crescimento do número de segurados ativos no curto prazo, especialmente por meio de mecanismos de incentivo à formalização de mão-de-obra e à captação de contribuições dos trabalhadores no mercado informal, no setor público não podemos trabalhar com a perspectiva de crescimento da massa de ativos por diversas razões, entre elas as dificuldades fiscais e a concentração em atividades essenciais de Estado, que é para onde se dirige o setor público brasileiro e, também, a informatização que está chegando com atraso em relação ao setor privado e que ainda vai provocar a extinção de mais cargos públicos. Por isso, embora o quadro de inativos e pensionistas cresça a cada ano, o quadro de ativos do setor público tende a se manter estável, apenas com a reposição dos servidores que se aposentam, tais como militares, professores e agentes de saúde.

É oportuno destacar, também, que os atuais regimes previdenciários são regimes maduros, nos quais a relação entre o número de ativos e inativos é de um para um, com tendência a piorar, o que não permite o equacionamento do déficit sem **mudar a forma de financiamento da repartição para a capitalização.**

A esperança reside na adequada gestão previdenciária e no respeito e cumprimento do plano de custeio da seguridade social brasileira.

Até hoje, todas as reformas buscaram referência no Plano de Benefícios, desconsiderando por completo o modelo de gestão. Apenas a Emenda 20 tratou dessa questão e, ainda assim, de modo parcial.

Feitas essas considerações iniciais, passamos a analisar os dois regimes separadamente e as alternativas para o equacionamento do déficit no longo prazo.

Regime Próprio de Previdência Funcional

(Gerido pelos entes federados e destinados aos Servidores Públicos titulares de cargos efetivos)

O problema do regime funcional não está no plano de benefícios, mas no custeio e na má gestão. Uma vez elaborado um adequado plano de custeio, com adoção gradual do regime de capitalização, e adotada uma estrutura de gestão corporativa e autônoma, o regime funcional estará equacionado em 20 ou 25 anos, tornando-se auto-sustentável.

A generosidade implícita no antigo regime de previdência dos servidores públicos foi, em parte, corrigida pelas Emendas 20, 41 e 47. Delas resultaram fundamentos como:

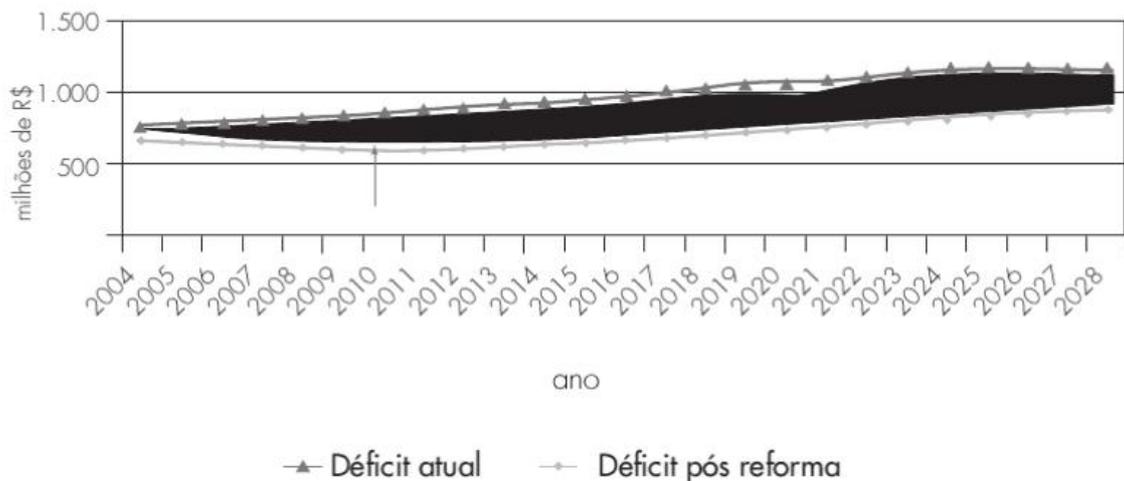
- Equilíbrio financeiro e atuarial expressamente consignado na Constituição Federal (art.40);
- **Relação Contributiva** entre Estados e municípios e seus servidores de 2 para 1, praticamente equivalente ao RGPS;
- Alíquota mínima de 11% para os servidores, incidente sobre a remuneração, sem existência de um teto máximo;
- Contribuição de Inativos e Pensionistas no que excede o teto do RGPS, diferentemente do Regime Geral, onde não há tal contribuição;
- Possibilidade de criação de Fundos de Ativos com finalidade previdenciária;
- Planos de Benefícios que não podem prever benefícios distintos aos do RGPS (art. 5º da Lei 9.717);
- Não há teto para benefícios, mas também não há na contribuição;
- Limite de idade de 60 e 55 anos, respectivamente para homens e mulheres, ainda inexistente no RGPS.

Embora não seja uma imposição legal, a maioria dos regimes próprios está financiada pelo regime de repartição simples.

Mesmo com as últimas reformas constitucionais (EC 41 e EC 47), se for mantido esse regime de financiamento, Estados e municípios caminham à insolvência em razão do crescimento incontrolável do déficit previdenciário.

Os três quadros a seguir retratam projeções atuariais baseadas na proposta original da EC 41, antes das alterações ocasionadas pela EC 47, e quando ainda não era considerado o teto do RGPS – como o foi após decisão do STF – no caso da contribuição de inativos e pensionistas. Como se pode observar, há uma tendência de crescimento do déficit, o que confirma que este regime de financiamento – por repartição – não atende ao pressuposto de equilíbrio financeiro e atuarial de longo prazo.

Projeção Déficit Pós-reforma
Número reais de um Estado brasileiro



O quadro anterior apresenta o resultado da simulação sobre banco de dados real de um Estado brasileiro, onde fica demonstrado que a redução do déficit atual, por meio da implantação dos critérios aprovados na EC 41, além de pequena, não altera seu vetor de crescimento.

Da mesma forma, a simulação da projeção dos fluxos em um município brasileiro que não cobrava contribuição previdenciária de seus inativos e pensionistas apresenta comportamento inalterado após a EC 41, com redução de apenas 5,90% nos gastos previdenciários.

Projeção Fluxos Pós-reforma

Município que não cobrava contribuições de Inativos e Pensionistas

Tipo de custo	Valor (R\$)		Redução
	Atual	Reforma	
Despesa futura	293.980.679,44	276.641.405,50	5,90%

Comparativo - Fluxo de despesas Anuais (2004-2038) Valores em milhares de REAIS



A simulação em um município que já cobrava contribuições previdenciárias de inativos e pensionistas, por sua vez, apresentou um aumento nas despesas previdenciárias da ordem de 5,73%.

Está claro, portanto, que o caminho a ser seguido pelos regimes próprios é o da **migração gradativa para o regime de capitalização**.

É importante lembrar, por outro lado, que fomos contundentemente contrários à alternativa de previdência complementar para o setor público. Isto porque mais de 90% dos servidores públicos brasileiros têm remuneração inferior ao teto do RGPS e, portanto, não seriam atingidos pela alternativa proposta pelo Governo Federal. O problema não está nos futuros servidores, mas sim na atual massa de ativos que ainda vai se aposentar, e esse desequilíbrio precisa ser equacionado.

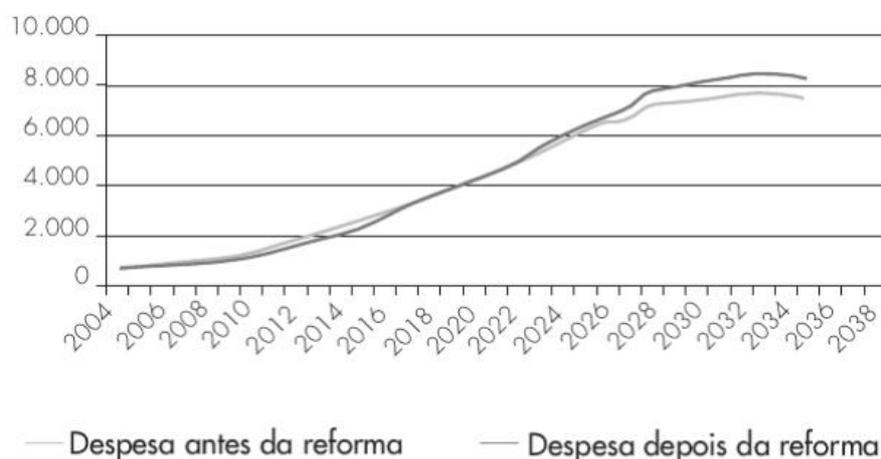
Além disso, o servidor ao aposentar-se recebe tanto a aposentadoria básica quanto a complementar da mesma instituição gestora.

Projeção Fluxos Pós-reforma

Município que já cobrava contribuições de Inativos e Pensionistas

Tipo de custo	Valor (R\$)		Redução
	Atual	Reforma	
Despesa futura	261.642.804,70	276.641.405,50	-5,73%

Comparativo - Fluxo de despesas Anuais (2004-2038) Valores em milhares de REAIS



O fundamental, portanto, é que para a remuneração total, independentemente do teto do RGPS, haja o financiamento por capitalização. Para tal, os estudos atuariais nos permitem determinar o melhor ponto de corte da massa de servidores ativos, mantendo os atuais inativos e pensionistas e os ativos selecionados no estudo financiados pelo regime de repartição, e os demais segurados, inclusive e principalmente futuros servidores, em fundos previdenciários capitalizados.

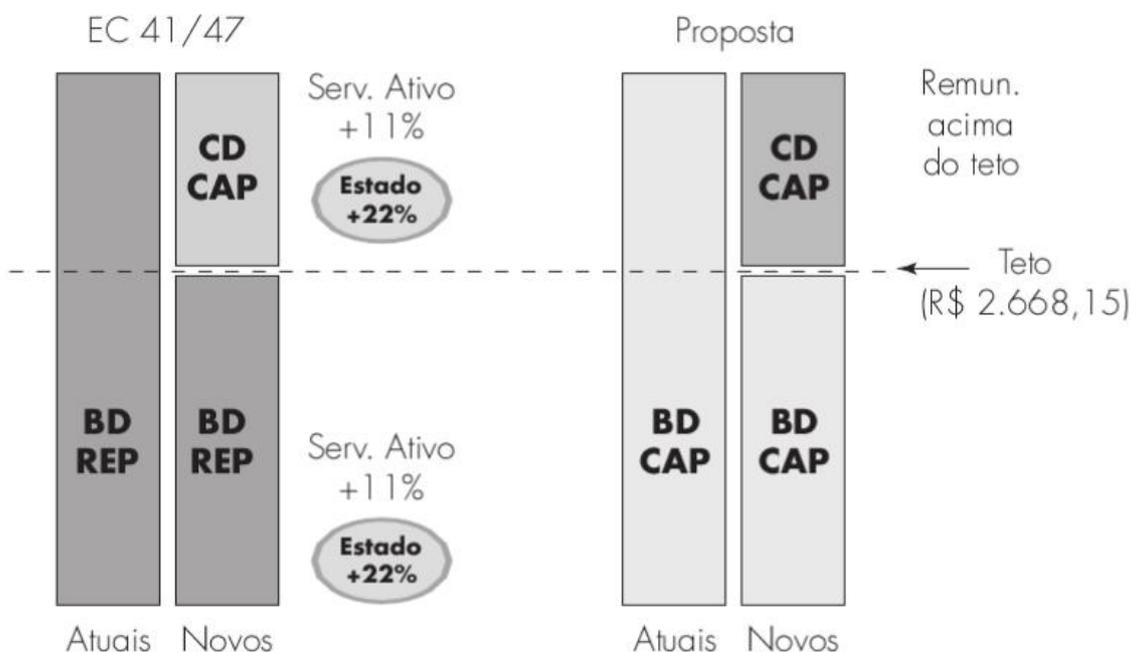
Vale ressaltar que tal regime de financiamento pressupõe a contribuição do segurado para um fundo de pensão, desde o momento em que passa a ocupar um cargo público, de tal sorte que, no momento em que cumpra todas as carências para a aposentadoria, todas as reservas previdenciárias já estejam constituídas para o pagamento do provento até a sua morte ou a de seu último dependente.

Esta estratégia do corte da massa viabiliza o financiamento do sistema. O regime de repartição, sem ser realimentado, tende à extinção,

subsistindo, em um horizonte médio de 40 anos, apenas o regime capitalizado.

Além disso, poderíamos manter o Plano de Benefícios Definidos até o teto do RGPS para os futuros servidores e para além do teto, um Plano de contribuição Definida, no qual não haveria garantia de nível de aposentadoria, dependendo, nessa parcela da remuneração, unicamente do resultado dos investimentos.

Estrutura atuarial



A situação fiscal dos municípios brasileiros é sensivelmente melhor que a dos Estados, o que permite supor que haveria disponibilidade de recursos para a migração gradual para esta previdência financiada por capitalização.

A situação fiscal das Capitais e dos Estados é pior, e para estes haveria a necessidade de negociação com o Governo Federal, na busca por recursos adicionais que permitam a mudança de modelo de financiamento. Como alternativa, temos a dívida mobiliária que poderia ser renegociada com o alongamento do prazo, sendo os recursos disponibilizados, mensalmente canalizados obrigatoriamente para a mudança do regime de financiamento dessa previdência estatal.

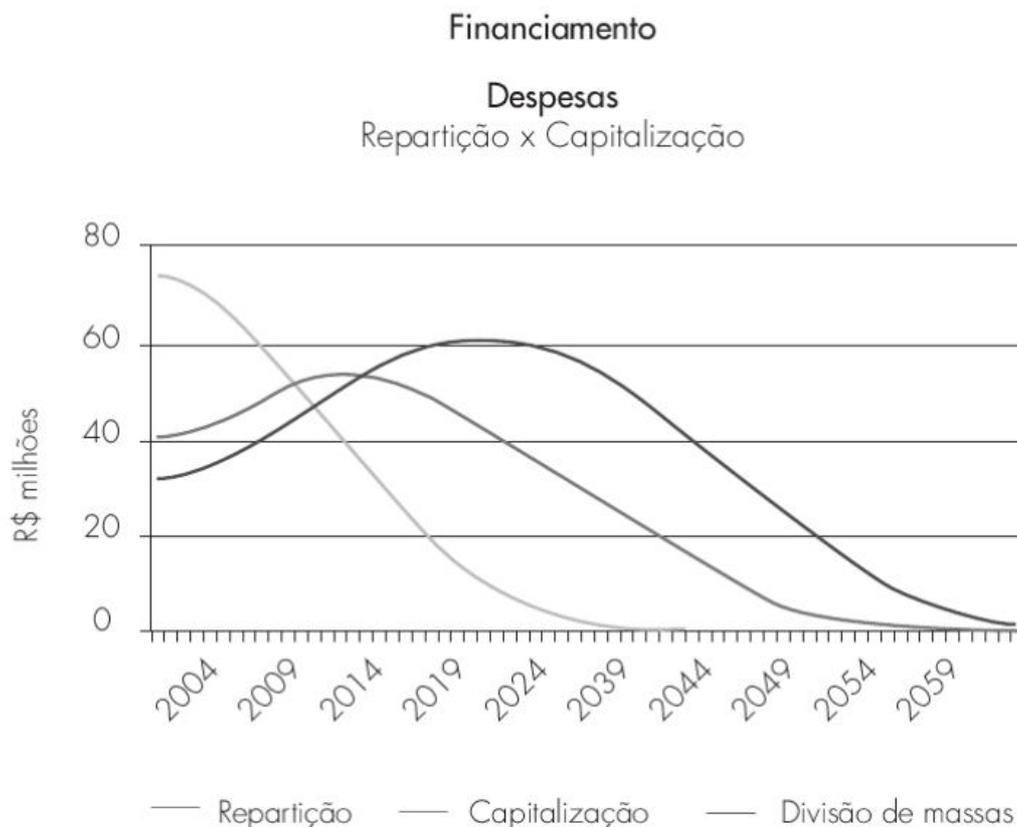
Há um outro componente atuarial significativo que facilita a adoção do regime de capitalização no setor público que é a possibilidade de se considerar “gerações futuras”, o que diminuiria o custo atuarial. Diferentemente do setor privado, onde as empresas podem fechar as portas, não é presumível que uma prefeitura ou um Estado deixem de existir.

A seguir, descrevemos a engenharia financeira e atuarial e o modelo de gestão já aplicados com sucesso em alguns Estados e municípios brasileiros, os quais, em nossa opinião, deveriam ser adotados para todos os demais. Vale ressaltar, que essa mudança não exige reforma constitucional, mas sim, mecanismos de incentivo do Governo Federal.

Segração da Massa



O estudo atuarial respeita as características próprias de cada unidade da federação quanto à idade média da massa, salários, plano de carreira, capacidade contributiva, determinando quem permanece no regime de repartição e quem deve ingressar no regime de capitalização, de forma a tornar possível o financiamento do sistema e sua auto-sustentabilidade futura.



As curvas do gráfico acima representam o fluxo de despesas do ente federado com seus segurados, em três situações: todos os servidores em regime de repartição (linha branca); todos em regime de capitalização (linha vermelha); a capitalização tomando por base a divisão da massa (linha azul), conforme estudo atuarial.

Na repartição, o déficit é crescente. A capitalização quando abriga todos os segurados torna-se inviável (pelo seu custo). Já a segregação da massa viabiliza a capitalização do sistema e a economia frente à repartição está representada no espaço entre as duas curvas (azul e branca). Também é importante observar que o espaço entre as linhas azul e branca, antes do cruzamento das mesmas, compensa todo o espaço entre elas após o cruzamento, o que significa economia substancial de recursos para o ente federativo e para os servidores segurados.

Obs. O estudo considerou a hipótese de universo fechado.

Natureza Jurídica

(I) Governo

(1) Poderes Políticos

Legislativo	Executivo	Judiciário	Min. Público e outros
-------------	-----------	------------	-----------------------

(2) Administração Pública

(2-A) Administração direta (Orgão sem personalidade jurídica)

Autarquias Administrativas (p. j. d. pb.)	Paraestatais		Fundações Públicas (p. j. d. pd)
	emp. pb.	soc. ec. mista	
	(p. j. d. pd)		

(3) Paradministração (Entes de cooperação)

Empresas (subsidiárias) (p. j. d. pd) Paradministrativas	Fundações Paradministrativas (p. j. d. pd)	SERVIÇO SOCIAIS AUTÔNOMOS- Instituições (p. j. d. pd)	Autarquias Paradministrativas (p. j. d. pd)
----------------------------------------------------------	--------------------------------------------	-------------------------------------------------------	---------------------------------------------

(II) Setor privado

Inteiramente particulares	Particulares p. jd. pd Inteiramente particulares colaboradoras do Poder Público (Entidades Fechadas de Prev. Privada, Concessionárias, Permissionários contratados da Adm. Pública, Organizações Sociais)	Particulares com participação Estatal
---------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------

PARANAPREVIDÊNCIA

- 1) Pessoa Jurídica de Direito Privado (p. j. d. pd)
- 2) Instituição Paradministrativa (Ente de Cooperação)
- 3) Serviço Social Autônomo

Estrutura de Gestão adotada pela ParanaPrevidência – Fundo de Pensão dos Servidores Públicos do Estado do Paraná – Serviço Social Autônomo.

É importante destacar que quanto mais afastado da administração pública, mais protegido estará o patrimônio previdenciário. Não se pode esquecer que em um regime de capitalização com milhares de segurados a poupança previdenciária cresce vertiginosamente e a visão estratégica de longo prazo que os administradores de tais fundos de pensão têm é completamente diferente da do governante. A visão deste não passa do curto prazo, do prazo do mandato, sendo raro o governante que administra com visão de estadista, com os pés no presente e os olhos no futuro.

Esse comportamento não é unicamente brasileiro. Em todo o mundo os governos são péssimos gestores de fundos públicos de longo prazo.

No Brasil, para confirmar a tese, é só olhar a performance dos fundos públicos de longo prazo como FGTS, PIS, PASEP, FCVS e tantos outros cujos patrimônios foram dilapidados ao longo do tempo.

Assim, o melhor posicionamento, quanto à estrutura de gestão, é o setor para-administrativo. Instituições sem finalidade lucrativas, que não têm dono, que prestam serviços públicos fundamentais, controladas por contratos de gestão, e que contam com autonomia administrativa e ampla fiscalização por parte do Poder Público (MPS, TC's, Banco Central, CVM, Auditoria Externa etc.)

Complementarmente, tais instituições não são do Poder Executivo, o que facilitaria a centralização de toda a gestão de ativo e passivo previdenciário de todos os poderes de uma unidade federativa em uma única instituição. Aliás, é o que já acontece no Estado do Paraná, onde Executivo, Judiciário, Legislativo e Ministério Público são, previdenciariamente, geridos pela mesma instituição, a ParanaPrevidência.

A próxima figura mostra os efeitos fiscais da implantação de tal modelo em um Estado brasileiro. Antes da reforma, a folha de pessoal – incluídos ativos, inativos e pensionistas – comprometia 73,3% da Receita Corrente Líquida do Estado. Cinco anos após já havia uma redução de 20 pontos percentuais no comprometimento o que permitiu ao governo realizar novos concursos públicos para contratação de servidores.

Resultado Fiscal

Comprometimento da receita corrente líquida com despesas do pessoal							
1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005*
73,3	69,34	57,74	56,47	53,77	53,45	54,80	53,60

* Dados até ago/2005

Obs.: Critérios da nova Lei de Responsabilidade Fiscal

Também na próxima figura podemos perceber a força da capitalização. Após 7 (sete) anos de funcionamento a ParanaPrevidência já é o décimo maior fundo de pensão do país.

Ranking dos fundos de pensão Brasil

em milhões de R\$ - set/2005

Ranking	Patrocinador	Fundo de pensão	Investimento
1	Banco do Brasil	PREVI	78,2
2	Petrobras	PETROS	27,3
3	Caixa Econômica	FUNCEF	19,6
4	Fundação CESP	CESP	9,5
5	Sistema Telebrás	SISTEL	7,2
6	Vale do Rio Doce	VALIA	6,9
7	Banco Central	CENTRUS	6,7
8	Banco Itaú	ITAÚBANCO	6,5
9	Cia Energ. de MG	FORLUZ	4,6
10	Governo do Paraná	PARANAPREVIDÊNCIA	3,8

A ParanaPrevidência tem o maior fundo previdenciário da região sul, segundo pesquisa publicada na revista gaúcha Amanhã, e é a sexta maior empresa do Paraná. O levantamento foi feito por auditores da PricewaterhouseCoopers com base nos balanços de 2004. A ParanaPrevidência, que administra o sistema previdenciário dos funcionários públicos estaduais, tem um patrimônio de R\$ 3,75 bilhões e atende a 200 mil participantes (segurados e beneficiários). O segundo fundo previdenciário em melhor colocação (HSBC Vida e Previdência) registrou R\$ 285,23 milhões, e o terceiro (Grupo GBOEX) R\$ 155,84 milhões.

Importantíssimo destacar, ainda, que para o setor público brasileiro já existe posicionamento constitucional definido com relação à contributividade, ao equilíbrio financeiro e atuarial (artigo 40 CF), bem como, com relação à formação de fundos de ativos com finalidade previdenciária.

RPPF – Resumo da Proposta

- Equilíbrio Financeiro e Atuarial, através da migração gradativa para o regime de capitalização plena – Corte de Massa;
- Aposentadoria Básica e Complementar na mesma instituição gestora;
- Estrutura de gestão corporativa e autônoma;
- Aumento gradual de idade mínima atual (60/55) para 67 anos (equiparação H/M), igual ao RGPS;
- Para os novos servidores, plano BD financiado por capitalização até o teto; plano CD para valores acima do teto e para parcelas não incorporáveis;
- Plano de contribuição definida acima do teto do RGPS e até o limite da remuneração do cargo efetivo, compulsório, em regime de capitalização, com a contribuição paritária do ente federativo;
- Rever o disciplinamento de aplicações dos fundos de previdência funcional de forma a priorizar as aplicações em atividades produtivas de geração de postos de trabalho e promotoras de desenvolvimento econômico;
- Permitir empréstimos a servidores para aqueles entes que instituíram fundos de previdência sob o regime financeiro de capitalização;
- O órgão gestor de previdência do ente federativo, também terá a responsabilidade de administrar os planos de previdência complementar, mediante legislação específica.

Regime Geral de Previdência Social

(Gerido pelo instituto nacional do seguro social – INSS e destinado aos trabalhadores do setor privado)

Previdência, em todo o mundo, é uma proteção diretamente relacionada com a idade e, portanto, não deve significar a possibilidade de um segundo salário quando o trabalhador ainda tem capacidade de produzir.

Está claro que na sociedade brasileira não há consciência previdenciária e que seria fundamental educar previdenciariamente o cidadão.

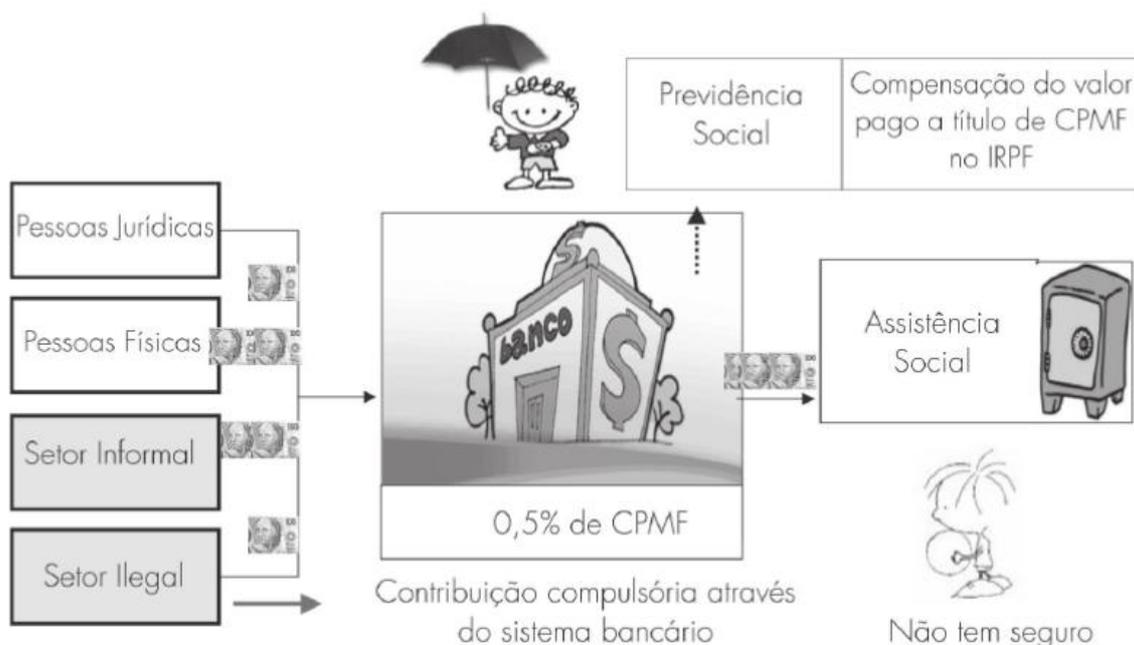
A previdência é tão importante que deveria ser ensinada nas escolas para que os futuros profissionais soubessem, ao entrar no mercado de trabalho, a importância de poupar e a importância do fator tempo para o custeio do plano de previdência.

A mistura dos regimes de assistência com previdência não auxilia nessa conscientização. Pelo contrário, este é um dos graves problemas da previdência brasileira, que além de ser responsável por grande parte do déficit atual, só confunde o cidadão.

Previdência é um seguro. É contributivo e tem que ter equilíbrio financeiro e atuarial. Deve ser financiado através de contribuições específicas de segurados. Já a Assistência é um programa governamental destinado às camadas da população que não têm capacidade contributiva. Este programa deve ser financiado com recursos e impostos gerais. CPLL, COFINS e mesmo uma parcela da CPMF são arrecadados com finalidades assistenciais mas, na realidade, acabam destinados a outros fins.

Para tanto, seria possível, por exemplo, valer-se da Contribuição sobre Movimentação Financeira, a CPMF, ampliando a alíquota para 0,5 % e tornando-a permanente e exclusivamente voltada para o financiamento da Assistência Social e da Previdência até 3 SM administrada pelo INSS.

A questão da CPMF ajustar a alíquota de 0,38% para 0,5%.



A proposta não desconsidera o fato de que dos 0,38% arrecadados a título da CPMF, 0,10%, ou seja, 26,32% do total arrecadado deveria ser destinado à Previdência Social, quadro que deve vigorar até dezembro de 2007. Considerando-se essa realidade e que, em 2004, a arrecadação da CPMF – com a alíquota de 0,38% – foi de 26,5 bilhões de reais, com a mesma base e com uma alíquota de 0,5%, ou seja, 31,5% maior que a atual, teríamos um acréscimo na arrecadação previdenciária da ordem de 27,8 bilhões de reais. Este acréscimo, somado aos 7 bilhões que, nos termos da Emenda 37, deveriam ser destinados à Previdência Social, propiciaria um fluxo total em torno de R\$ 34,7 bilhões/ano, o que implicaria, praticamente, no “zeramento” do déficit do Regime Geral.

Com isso, o Regime Geral reuniria condições de garantir, pelo menos, o salário mínimo àqueles cidadãos que estão à margem da economia formal e que, por meio do Cadastro de Pessoa Física da Receita Federal, seriam automaticamente inscritos no INSS.

Estes cidadãos, por sua vez, poderiam, facultativamente, complementar suas contribuições, objetivando um benefício superior ao salário mínimo.

Nesse processo, aqueles cidadãos que desempenham uma atividade formal e, portanto, contribuem obrigatoriamente para um regime de pre-

vidência – Geral ou Funcional ou Complementar – fariam, juntamente com sua declaração de ajuste do Imposto de Renda as eventuais compensações decorrentes da contribuição adicional, derivada da CPMF, evitando assim uma bi-tributação.

Nesta hipótese, o segurado que tivesse a sua contribuição formal em montante inferior ao teto de contribuição do RGPS (3 SM) poderia, inclusive, optar por aumentar o nível de sua contribuição até o respectivo teto e, por conseguinte, o nível de aposentadoria. A par disso, os isentos da contribuição previdenciária – aposentados e pensionistas – e os contribuintes para o Regime Funcional teriam a total devolução da contribuição indireta oriunda da CPMF.

A mesma possibilidade de compensação ocorreria com as pessoas jurídicas. Evidentemente que estas poderiam e deveriam ser segregadas, conforme determinado pela Emenda 47, que modificou o § 9º do Art. 195 da Constituição Federal, permitindo que a contribuição do empregador para o Regime Geral possa ter base de cálculo e alíquota diferenciada, em razão não apenas da atividade econômica, mas também da utilização intensiva de mão-de-obra, podendo alcançar o porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho.

Essa metodologia de financiamento conjugado – contribuição direta x contribuição indireta – além de propiciar a inclusão previdenciária, beneficiando a economia informal, atingiria a “economia ilegal”, com o que sonegadores, traficantes, contrabandistas e assemelhados que, de um modo ou de outro estão inseridos e transitam no mercado financeiro e também estariam obrigados a contribuir para o custeio do sistema.

A propósito, a jornalista Miriam Leitão, em artigo recente, destacou estudo do ex-secretário da Receita Federal, Everardo Maciel, em que se constatou que um terço da CPMF arrecadada não tem aderência com outras bases de arrecadação tributária, significando que pode ser dinheiro de sonegação, elisão fiscal, suspensão de pagamento por ordem judicial ou renúncia fiscal.

Concluindo, acreditamos que seja indispensável a separação conceitual, contábil e orçamentária entre Assistência Social e Previdência Social.

Indivíduos que comprovadamente não tenham outras formas de sustento receberiam, a título de Assistência Social, um salário mínimo, sen-

do esse Sistema, no entanto, operacionalizado diretamente pela Secretaria Geral da Presidência da República. Esses benefícios, além das aposentadorias rurais, LOAS e outros programas com características sociais como Bolsa Família, deveriam estar fora do Ministério da Previdência.

Com relação ao regime previdenciário e, portanto, contributivo, nosso modelo prevê a existência de 2 pilares. O primeiro, até 3 salários mínimos, deve estar a cargo do INSS, financiado por repartição. O salário médio do trabalhador brasileiro com emprego formal no setor privado, que hoje é de R\$ 859,00, justifica esse teto mais baixo para os futuros trabalhadores.

O segundo pilar prevê previdência complementar compulsória entre 3 e 10 salários mínimos; gerido por um ente com personificação jurídica paraestatal ou privada. Não temos dúvida de que estes recursos seriam tecnicamente melhor aplicados sendo geridos por instituições paraestatais ou privadas, como é o caso dos Fundos de Pensão brasileiros, inclusive com as mesmas regras de investimentos. A esse propósito, é muito importante o incentivo à proliferação dos Fundos Multi-patrocinados.

Proposta para a Previdência Social

Salários mínimos	Regimes de financiamento	Adesão	Gestor	Contribuições
Acima de 10	Capitalização	Facultativa	Bancos/Fundo de pensão	Própria
3-10	Capitalização	Compulsória	Setor Para-Estatal Fundos Multi-Patrocinados	Encargos sobre a folha
1-3	Repartição	Compulsória	MPS/INSS	Encargos sobre a folha + CPMF

1	Assistência social	Compulsória	Presidência/ Secretaria Geral	CPMF
---	--------------------	-------------	----------------------------------	------

RGPS – Resumo da Proposta

- Segregação conceitual, contábil e orçamentária entre Assistência e Previdência;
- Assistência Social fora do MPS;
- pagamento de 1 salário mínimo ao idoso carente, mediante comprovação;
- Entre 1 SM e 3 SM – financiamento por repartição simples administrado pelo INSS;
- Tornar a CPMF permanente, obrigando que os recursos arrecadados sejam efetivamente utilizados para a assistência social e a previdência do INSS até 3 SM;
- entre 3 SM e 10 SM – financiamento por capitalização em Fundos de Pensão Multipatrocinaados – contribuição compulsória – utilização do FGTS de forma escalonada;
- acima de 10 SM – financiamento por capitalização em previdência aberta (bancos) ou fechada (Fundos de Pensão Multipatrocinaados);
- Manter o fator previdenciário para os segurados;
- Destinação do FGTS para fins previdenciários;
- Promover a inclusão de parcela maior da população economicamente ativa no regime de previdência;
- Desindexar o benefício básico de aposentadoria do SM;
- A adoção imediata de uma idade mínima para aposentadoria igual à do setor público (60/55);
- A adoção do princípio do gradualismo;
- Rever a forma e custeio do sistema no tocante à contribuição patronal, com vistas a amenizar o custo Brasil e estimular a formalização da mão de obra;
- Rever conceitos e critérios de renúncia de contribuição previdenciária;
- Rever critérios de dependência para fins de elegibilidade ao benefício de pensão.

Previdência Complementar

Apesar da evolução significativa, durante o atual governo, no que diz respeito à normatização e estímulo tributário para a criação de planos privados de previdência, o sistema ainda peca na fiscalização, razão pela qual é de fundamental importância a criação da PREVIC como agência autônoma de fiscalização de fundos de pensão.

Na esteira da criação deste órgão, seria oportuna uma revisão legal no sentido de minimizar as ingerências políticas no setor, buscando, cada vez mais, a profissionalização dos gestores.

Finalmente, não vemos nenhuma razão para o regramento diferenciado no investimento das reservas previdenciárias de fundos privados e públicos. As mesmas normas e limites estabelecidos para entidades fechadas de previdência complementar deveriam nortear as aplicações dos recém criados fundos públicos.

Previdência Complementar – Resumo da Proposta

- Criação da Agência Nacional de regulamentação e fiscalização com autonomia administrativa e financeira para a previdência fechada.
- Equalização das regras de investimento das reservas previdenciárias de fundos privados e públicos.

LEGISLAÇÃO

Emenda Constitucional N. 20, de 15 de Dezembro de 1999

Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências.

AS MESAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art.1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art.7º.....

XII - salário-família pago em razão do dependente do trabalhador de baixa renda nos termos da lei;

.....
XXXIII - proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos;

.....”
“Art.37.....

§ 10. É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração.”

“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.

§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma do § 3º:

I - por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei;

II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição;

III - voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições:

a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher;

b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição.

§ 2º Os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão.

§ 3º Os proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão calculados com base na remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria e, na forma da lei, corresponderão à totalidade da remuneração.

§ 4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados os casos de atividades exercidas exclusivamente sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidos em lei complementar.

§ 5º Os requisitos de idade e de tempo de contribuição serão reduzidos em cinco anos, em relação ao disposto no § 1º, III, a, para o professor que compreve exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.

§ 6º Ressalvadas as aposentadorias decorrentes dos cargos acumuláveis na forma desta Constituição, é vedada a percepção de mais de uma aposentadoria à conta do regime de previdência previsto neste artigo.

§ 7º Lei disporá sobre a concessão do benefício da pensão por morte, que será igual ao valor dos proventos do servidor falecido ou ao valor dos proventos a que teria direito o servidor em atividade na data de seu falecimento, observado o disposto no § 3º.

§ 8º Observado o disposto no art. 37, XI, os proventos de aposentadoria e as pensões serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e aos pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei.

§ 9º O tempo de contribuição federal, estadual ou municipal será contado para efeito de aposentadoria e o tempo de serviço correspondente para efeito de disponibilidade.

§ 10. A lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício.

§ 11. Aplica-se o limite fixado no art. 37, XI, à soma total dos proventos de inatividade, inclusive quando decorrentes da acumulação de cargos ou empregos públicos, bem como de outras atividades sujeitas a contribuição para o regime geral de previdência social, e ao montante resultante da adição de proventos de inatividade com remuneração de cargo acumulável na forma desta Constituição, cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, e de cargo eletivo.

§ 12. Além do disposto neste artigo, o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social.

§ 13. Ao servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, aplica-se o regime geral de previdência social.

§ 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.”

“Art.42.....

§ 1º Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 40, § 9º; e do art. 142, §§ 2º e 3º, cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores.

§ 2º Aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios e a seus pensionistas, aplica-se o disposto no art. 40, §§ 7º e 8º.”

“Art.73.....

§ 3º Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Supe-

rior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40.

.....”

“Art.93.....

VI - a aposentadoria dos magistrados e a pensão de seus dependentes observam o disposto no art. 40;

.....”

“Art.100.....

§ 3º O disposto no *caput* deste artigo, relativamente à expedição de precatórios, não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em lei como de pequeno valor que a Fazenda Federal, Estadual ou Municipal deva fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado.”

“Art.114.....

§ 3º Compete ainda à Justiça do Trabalho executar, de ofício, as contribuições sociais previstas no art. 195, I, *a*, e II, e seus acréscimos legais, decorrentes das sentenças que proferir.”

“Art.142.....

§ 3º

.....

IX - aplica-se aos militares e a seus pensionistas o disposto no art. 40, §§ 7º e 8º;

.....”

“Art.167.....

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

.....”

“Art.194.....

Parágrafo único.....

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.”

“Art.195.....

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;

b) a receita ou o faturamento;

c) o lucro;

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;

.....
 § 8º O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei.

§ 9º As contribuições sociais previstas no inciso I deste artigo poderão ter alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas, em razão da atividade econômica ou da utilização intensiva de mão-de-obra.

§ 10. A lei definirá os critérios de transferência de recursos para o sistema único de saúde e ações de assistência social da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e dos Estados para os Municípios, observada a respectiva contrapartida de recursos.

§ 11. É vedada a concessão de remissão ou anistia das contribuições sociais de que tratam os incisos I, a, e II deste artigo, para débitos em montante superior ao fixado em lei complementar.”

“Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:

I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;

II - proteção à maternidade, especialmente à gestante;

III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;

IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;

V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º.

§ 1º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidos em lei complementar.

§ 2º Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo.

§ 3º Todos os salários de contribuição considerados para o cálculo de benefício serão devidamente atualizados, na forma da lei.

§ 4º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei.

§ 5º É vedada a filiação ao regime geral de previdência social, na qualidade de segurado facultativo, de pessoa participante de regime próprio de previdência.

§ 6º A gratificação natalina dos aposentados e pensionistas terá por base o valor dos proventos do mês de dezembro de cada ano.

§ 7º É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social, nos termos da lei, obedecidas as seguintes condições:

I - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

II - sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, reduzido em cinco anos o limite para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal.

§ 8º Os requisitos a que se refere o inciso I do parágrafo anterior serão reduzidos em cinco anos, para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.

§ 9º Para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos regimes de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei.

§ 10. Lei disciplinará a cobertura do risco de acidente do trabalho, a ser atendida concorrentemente pelo regime geral de previdência social e pelo setor privado.

§ 11. Os ganhos habituais do empregado, a qualquer título, serão incorporados ao salário para efeito de contribuição previdenciária e conseqüente repercussão em benefícios, nos casos e na forma da lei.”

“Art. 202. O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar.

§ 1º A lei complementar de que trata este artigo assegurará ao participante de planos de benefícios de entidades de previdência privada o pleno acesso às informações relativas à gestão de seus respectivos planos.

§ 2º As contribuições do empregador, os benefícios e as condições contratuais previstas nos estatutos, regulamentos e planos de benefícios das entidades de previdência privada não integram o contrato de trabalho dos participantes, assim como, à exceção dos benefícios concedidos, não integram a remuneração dos participantes, nos termos da lei.

§ 3º É vedado o aporte de recursos a entidade de previdência privada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, suas autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e outras entidades públicas,

salvo na qualidade de patrocinador, situação na qual, em hipótese alguma, sua contribuição normal poderá exceder a do segurado.

§ 4º Lei complementar disciplinará a relação entre a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, inclusive suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente, enquanto patrocinadoras de entidades fechadas de previdência privada, e suas respectivas entidades fechadas de previdência privada.

§ 5º A lei complementar de que trata o parágrafo anterior aplicar-se-á, no que couber, às empresas privadas permissionárias ou concessionárias de prestação de serviços públicos, quando patrocinadoras de entidades fechadas de previdência privada.

§ 6º A lei complementar a que se refere o § 4º deste artigo estabelecerá os requisitos para a designação dos membros das diretorias das entidades fechadas de previdência privada e disciplinará a inserção dos participantes nos colegiados e instâncias de decisão em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação.”

Art.2º A Constituição Federal, nas Disposições Constitucionais Gerais, é acrescida dos seguintes artigos:

“Art. 248. Os benefícios pagos, a qualquer título, pelo órgão responsável pelo regime geral de previdência social, ainda que à conta do Tesouro Nacional, e os não sujeitos ao limite máximo de valor fixado para os benefícios concedidos por esse regime observarão os limites fixados no art. 37, XI.

Art. 249. Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento de proventos de aposentadoria e pensões concedidas aos respectivos servidores e seus dependentes, em adição aos recursos dos respectivos tesouros, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão constituir fundos integrados pelos recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desses fundos.

Art. 250. Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento dos benefícios concedidos pelo regime geral de previdência social, em adição aos recursos de sua arrecadação, a União poderá constituir fundo integrado por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desse fundo.”

Art.3º É assegurada a concessão de aposentadoria e pensão, a qualquer tempo, aos servidores públicos e aos segurados do regime geral de previdência social, bem como aos seus dependentes, que, até a data da publicação desta Emenda, tenham cumprido os requisitos para a obtenção destes benefícios, com base nos critérios da legislação então vigente.

§ 1º O servidor de que trata este artigo, que tenha completado as exigências para aposentadoria integral e que opte por permanecer em atividade fará jus à

isenção da contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria contidas no art. 40, § 1º, III, *a*, da Constituição Federal.

§ 2º Os proventos da aposentadoria a ser concedida aos servidores públicos referidos no *caput*, em termos integrais ou proporcionais ao tempo de serviço já exercido até a data de publicação desta Emenda, bem como as pensões de seus dependentes, serão calculados de acordo com a legislação em vigor à época em que foram atendidas as prescrições nela estabelecidas para a concessão destes benefícios ou nas condições da legislação vigente.

§ 3º São mantidos todos os direitos e garantias assegurados nas disposições constitucionais vigentes à data de publicação desta Emenda aos servidores e militares, inativos e pensionistas, aos anistiados e aos ex-combatentes, assim como àqueles que já cumpriram, até aquela data, os requisitos para usufruírem tais direitos, observado o disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal.

Art.4º Observado o disposto no art. 40, § 10, da Constituição Federal, o tempo de serviço considerado pela legislação vigente para efeito de aposentadoria, cumprido até que a lei discipline a matéria, será contado como tempo de contribuição.

Art.5º O disposto no art. 202, § 3º, da Constituição Federal, quanto à exigência de paridade entre a contribuição da patrocinadora e a contribuição do segurado, terá vigência no prazo de dois anos a partir da publicação desta Emenda, ou, caso ocorra antes, na data de publicação da lei complementar a que se refere o § 4º do mesmo artigo.

Art.6º As entidades fechadas de previdência privada patrocinadas por entidades públicas, inclusive empresas públicas e sociedades de economia mista, deverão rever, no prazo de dois anos, a contar da publicação desta Emenda, seus planos de benefícios e serviços, de modo a ajustá-los atuarialmente a seus ativos, sob pena de intervenção, sendo seus dirigentes e os de suas respectivas patrocinadoras responsáveis civil e criminalmente pelo descumprimento do disposto neste artigo.

Art.7º Os projetos das leis complementares previstas no art. 202 da Constituição Federal deverão ser apresentados ao Congresso Nacional no prazo máximo de noventa dias após a publicação desta Emenda.

Art.8º Observado o disposto no art. 4º desta Emenda e ressalvado o direito de opção a aposentadoria pelas normas por ela estabelecidas, é assegurado o direito à aposentadoria voluntária com proventos calculados de acordo com o art. 40, § 3º, da Constituição Federal, àquele que tenha ingressado regularmente em cargo efetivo na Administração Pública, direta, autárquica e fundacional, até a data de publicação desta Emenda, quando o servidor, cumulativamente:

I - tiver cinquenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher;

II - tiver cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se dará a aposentadoria;

III - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:

- a) trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher; e
- b) um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior.

§ 1º O servidor de que trata este artigo, desde que atendido o disposto em seus incisos I e II, e observado o disposto no art. 4º desta Emenda, pode aposentar-se com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, quando atendidas as seguintes condições:

I - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:

- a) trinta anos, se homem, e vinte e cinco anos, se mulher; e
- b) um período adicional de contribuição equivalente a quarenta por cento do tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior;

II - os proventos da aposentadoria proporcional serão equivalentes a setenta por cento do valor máximo que o servidor poderia obter de acordo com o *caput*, acrescido de cinco por cento por ano de contribuição que supere a soma a que se refere o inciso anterior, até o limite de cem por cento.

§ 2º Aplica-se ao magistrado e ao membro do Ministério Público e de Tribunal de Contas o disposto neste artigo.

§ 3º Na aplicação do disposto no parágrafo anterior, o magistrado ou o membro do Ministério Público ou de Tribunal de Contas, se homem, terá o tempo de serviço exercido até a publicação desta Emenda contado com o acréscimo de dezessete por cento.

§ 4º O professor, servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que, até a data da publicação desta Emenda, tenha ingressado, regularmente, em cargo efetivo de magistério e que opte por aposentar-se na forma do disposto no *caput*, terá o tempo de serviço exercido até a publicação desta Emenda contado com o acréscimo de dezessete por cento, se homem, e de vinte por cento, se mulher, desde que se aposente, exclusivamente, com tempo de efetivo exercício das funções de magistério.

§ 5º O servidor de que trata este artigo, que, após completar as exigências para aposentadoria estabelecidas no *caput*, permanecer em atividade, fará jus à isenção da contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria contidas no art. 40, § 1º, III, *a*, da Constituição Federal.

Art.9º Observado o disposto no art. 4º desta Emenda e ressalvado o direito de opção a aposentadoria pelas normas por ela estabelecidas para o regime geral de previdência social, é assegurado o direito à aposentadoria ao segurado que se tenha filiado ao regime geral de previdência social, até a data de publicação desta Emenda, quando, cumulativamente, atender aos seguintes requisitos:

I - contar com cinquenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher; e

II - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:

a) trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher; e

b) um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior.

§ 1º O segurado de que trata este artigo, desde que atendido o disposto no inciso I do *caput*, e observado o disposto no art. 4º desta Emenda, pode aposentar-se com valores proporcionais ao tempo de contribuição, quando atendidas as seguintes condições:

I - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:

a) trinta anos, se homem, e vinte e cinco anos, se mulher; e

b) um período adicional de contribuição equivalente a quarenta por cento do tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior;

II - o valor da aposentadoria proporcional será equivalente a setenta por cento do valor da aposentadoria a que se refere o *caput*, acrescido de cinco por cento por ano de contribuição que supere a soma a que se refere o inciso anterior, até o limite de cem por cento.

§ 2º O professor que, até a data da publicação desta Emenda, tenha exercido atividade de magistério e que opte por aposentar-se na forma do disposto no *caput*, terá o tempo de serviço exercido até a publicação desta Emenda contado com o acréscimo de dezessete por cento, se homem, e de vinte por cento, se mulher, desde que se aposente, exclusivamente, com tempo de efetivo exercício de atividade de magistério.

Art.10. O regime de previdência complementar de que trata o art. 40, §§ 14, 15 e 16, da Constituição Federal, somente poderá ser instituído após a publicação da lei complementar prevista no § 15 do mesmo artigo.

Art.11. A vedação prevista no art. 37, § 10, da Constituição Federal, não se aplica aos membros de poder e aos inativos, servidores e militares, que, até a publicação desta Emenda, tenham ingressado novamente no serviço público por concurso público de provas ou de provas e títulos, e pelas demais formas previstas na Constituição Federal, sendo-lhes proibida a percepção de mais de uma aposentadoria pelo regime de previdência a que se refere o art. 40 da Constituição Federal, aplicando-se-lhes, em qualquer hipótese, o limite de que trata o § 11 deste mesmo artigo.

Art.12. Até que produzam efeitos as leis que irão dispor sobre as contribuições de que trata o art. 195 da Constituição Federal, são exigíveis as estabelecidas em lei, destinadas ao custeio da seguridade social e dos diversos regimes previdenciários.

Art.13. Até que a lei discipline o acesso ao salário-família e auxílio-reclusão para os servidores, segurados e seus dependentes, esses benefícios serão concedidos apenas àqueles que tenham renda bruta mensal igual ou inferior a R\$ 360,00 (trezentos e sessenta reais), que, até a publicação da lei, serão corrigidos pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do regime geral de previdência social.

Art.14. O limite máximo para o valor dos benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal é fixado em R\$ 1.200,00 (um mil e duzentos reais), devendo, a partir da data da publicação desta Emenda, ser reajustado de forma a preservar, em caráter permanente, seu valor real, atualizado pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do regime geral de previdência social.

Art.15. Até que a lei complementar a que se refere o art. 201, § 1º, da Constituição Federal, seja publicada, permanece em vigor o disposto nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, na redação vigente à data da publicação desta Emenda.

Art.16. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Art.17. Revoga-se o inciso II do § 2º do art. 153 da Constituição Federal.

Brasília, 15 de dezembro de 1998

Mesa da Câmara dos Deputados

Deputado Michel Temer

Presidente

Deputado Heráclito Fortes

1º Vice-Presidente

Deputado Severino Cavalcanti

2º Vice-Presidente

Deputado Ubiratan Aguiar

1º Secretário

Deputado Nelson Trad

2º Secretário

Deputado Paulo Paim

3º Secretário

Deputado Efraim Morais

4º Secretário

Mesa do Senado Federal

Senador Antonio Carlos Magalhães

Presidente

Senador Geraldo Melo

1º Vice-Presidente

Senadora Júnia Marise

2º Vice-Presidente

Senador Ronaldo Cunha Lima

1º Secretário

Senador Carlos Patrocínio

2º Secretário

Senador Flaviano Melo

3º Secretário

Senador Lucídio Portella

4º Secretário

Emenda Constitucional N. 41, de 19 de Dezembro de 2003

Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências.

As MESAS da CÂMARA DOS DEPUTADOS e do SENADO FEDERAL, nos termos do 3 do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º

A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 37

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como li-mite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;” (NR)

“Art. 40.

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

1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos 3º e 17:

I - por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei;

.....

3º Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei.

.....

7º Lei disporá sobre a concessão do benefício de pensão por morte, que será igual:

I - ao valor da totalidade dos proventos do servidor falecido, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso aposentado à data do óbito; ou

II - ao valor da totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu o falecimento, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso em atividade na data do óbito.

8º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservá-los, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei.

.....

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.

.....

17. Todos os valores de remuneração considerados para o cálculo do benefício previsto no 3º serão devidamente atualizados, na forma da lei.

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.

19. O servidor de que trata este artigo que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no 1º, III, a, e que opte por permanecer em atividade fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no 1º, II.

20. Fica vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, e de mais de uma unidade

gestora do respectivo regime em cada ente estatal, ressalvado o disposto no art. 142, 3º, X.” (NR)

“Art. 42

2º Aos pensionistas dos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios aplica-se o que for fixado em lei específica do respectivo ente estatal.” (NR)

“Art. 48

XV - fixação do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, observado o que dispõem os arts. 39, 4º; 150, II; 153, III; e 153, 2º, I.” (NR)

“Art. 96.

II -

b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver;” (NR)

“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” (NR)

“Art. 201

12. Lei disporá sobre sistema especial de inclusão previdenciária para trabalhadores de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário-mínimo, exceto aposentadoria por tempo de contribuição.” (NR)

Art. 2º

Observado o disposto no art. 4º da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, é assegurado o direito de opção pela aposentadoria voluntária com proventos calculados de acordo com o art. 40, 3º e 17, da Constituição Federal, àquele que tenha ingressado regularmente em cargo efetivo na Administração Pública direta, autárquica e fundacional, até a data de publicação daquela Emenda, quando o servidor, cumulativamente:

I - tiver cinquenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher;

II - tiver cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria;

III - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:

a) trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher; e

b) um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data de publicação daquela Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea a deste inciso.

1º O servidor de que trata este artigo que cumprir as exigências para aposentadoria na forma do caput terá os seus proventos de inatividade reduzidos para cada ano antecipado em relação aos limites de idade estabelecidos pelo art. 40, 1º, III, a, e 5º da Constituição Federal, na seguinte proporção:

I - três inteiros e cinco décimos por cento, para aquele que completar as exigências para aposentadoria na forma do caput até 31 de dezembro de 2005;

II - cinco por cento, para aquele que completar as exigências para aposentadoria na forma do caput a partir de 1º de janeiro de 2006.

2º Aplica-se ao magistrado e ao membro do Ministério Público e de Tribunal de Contas o disposto neste artigo.

3º Na aplicação do disposto no 2º deste artigo, o magistrado ou o membro do Ministério Público ou de Tribunal de Contas, se homem, terá o tempo de serviço exercido até a data de publicação da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, contado com acréscimo de dezessete por cento, observado o disposto no 1º deste artigo.

4º O professor, servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que, até a data de publicação da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, tenha ingressado, regularmente, em cargo efetivo de magistério e que opte por aposentar-se na forma do disposto no caput, terá o tempo de serviço exercido até a publicação daquela Emenda contado com o acréscimo de dezessete por cento, se homem, e de vinte por cento, se mulher, desde que se aposente, exclusivamente, com tempo de efetivo exercício nas funções de magistério, observado o disposto no 1º.

5º O servidor de que trata este artigo, que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no caput, e que opte por permanecer em atividade, fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no art. 40, 1º, II, da Constituição Federal.

6º Às aposentadorias concedidas de acordo com este artigo aplica-se o disposto no art. 40, 8º, da Constituição Federal.

Art. 3º É assegurada a concessão, a qualquer tempo, de aposentadoria aos servidores públicos, bem como pensão aos seus dependentes, que, até a data de publicação desta Emenda, tenham cumprido todos os requisitos para obtenção desses benefícios, com base nos critérios da legislação então vigente.

1º O servidor de que trata este artigo que opte por permanecer em atividade tendo completado as exigências para aposentadoria voluntária e que conte com, no mínimo, vinte e cinco anos de contribuição, se mulher, ou trinta anos de contribuição, se homem, fará jus a um abono de permanência equivalente

ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no art. 40, 1º, II, da Constituição Federal. 2º Os proventos da aposentadoria a ser concedida aos servidores públicos referidos no caput, em termos integrais ou proporcionais ao tempo de contribuição já exercido até a data de publicação desta Emenda, bem como as pensões de seus dependentes, serão calculados de acordo com a legislação em vigor à época em que foram atendidos os requisitos nela estabelecidos para a concessão desses benefícios ou nas condições da legislação vigente.

Art. 4º

Os servidores inativos e os pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, em gozo de benefícios na data de publicação desta Emenda, bem como os alcançados pelo disposto no seu art. 3º, contribuirão para o custeio do regime de que trata o art. 40 da Constituição Federal com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos.

Parágrafo único.

A contribuição previdenciária a que se refere o caput incidirá apenas sobre a parcela dos proventos e das pensões que supere:

I - cinquenta por cento do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal, para os servidores inativos e os pensionistas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - sessenta por cento do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal, para os servidores inativos e os pensionistas da União.

Art. 5º

O limite máximo para o valor dos benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal é fixado em R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais), devendo, a partir da data de publicação desta Emenda, ser reajustado de forma a preservar, em caráter permanente, seu valor real, atualizado pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do regime geral de previdência social.

Art. 6º

Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelo art. 2º desta Emenda, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda poderá aposentar-se com proventos integrais, que corresponderão à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, quando, observadas as reduções de idade e tempo de contribuição contidas no

5º do art. 40 da Constituição Federal, vier a preencher, cumulativamente, as seguintes condições:

I - sessenta anos de idade, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade, se mulher;

II - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

III - vinte anos de efetivo exercício no serviço público; e

IV - dez anos de carreira e cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria.

Parágrafo único.

Os proventos das aposentadorias concedidas conforme este artigo serão revisitos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, na forma da lei, observado o disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal.

Art. 7º

Observado o disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal, os proventos de aposentadoria dos servidores públicos titulares de cargo efetivo e as pensões dos seus dependentes pagos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, em fruição na data de publicação desta Emenda, bem como os proventos de aposentadoria dos servidores e as pensões dos dependentes abrangidos pelo art. 3º desta Emenda, serão revisitos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei.

Art. 8º

Até que seja fixado o valor do subsídio de que trata o art. 37, XI, da Constituição Federal, será considerado, para os fins do limite fixado naquele inciso, o valor da maior remuneração atribuída por lei na data de publicação desta Emenda a Ministro do Supremo Tribunal Federal, a título de vencimento, de representação mensal e da parcela recebida em razão de tempo de serviço, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento da maior remuneração mensal de Ministro do Supremo Tribunal Federal a que se refere este artigo, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos.

Art. 9º

Aplica-se o disposto no art. 17 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias aos vencimentos, remunerações e subsídios dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza.

Art. 10.

Revogam-se o inciso IX do 3º do art. 142 da Constituição Federal, bem como os arts. 8º e 10 da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998.

Art. 11.

Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, em 19 de dezembro de 2003.

MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado JOÃO PAULO CUNHA

Presidente

Deputado INOCÊNCIO DE OLIVEIRA

1º Vice-Presidente

Deputado LUIZ PIAUHYLINO

2º Vice-Presidente

Deputado GEDDEL VIEIRA LIMA

1º Secretário

Deputado SEVERINO CAVALCANTI

2º Secretário

Deputado NILTON CAPIXABA

3º Secretário

Deputado CIRO NOGUEIRA

4º Secretário MESA DO SENADO FEDERAL

Senador JOSÉ SARNEY

Presidente

Senador PAULO PAIM

1º Vice-Presidente

Senador EDUARDO SIQUEIRA CAMPOS

2º Vice-Presidente

Senador ROMEU TUMA

1º Secretário

Senador ALBERTO SILVA

2º Secretário

Senador HERÁCLITO FORTES

3º Secretário

Senador SÉRGIO ZAMBIASI

4º Secretário

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. 31.12.2003

Emenda Constitucional N. 47

DOU 128 de 06/07/2005

Atos do Congresso Nacional

Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências.

AS MESAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 37.

.....

§ 11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei.

§ 12. Para os fins do disposto no inciso XI do caput deste artigo, fica facultado aos Estados e ao Distrito Federal fixar, em seu âmbito, mediante emenda às respectivas Constituições e Lei Orgânica, como limite único, o subsídio mensal dos Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, não se aplicando o disposto neste parágrafo aos subsídios dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores.” (NR)

“Art. 40.

.....

§ 4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores:

I portadores de deficiência;

II que exerçam atividades de risco;

III cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.

.....

§ 21. A contribuição prevista no § 18 deste artigo incidirá apenas sobre as parcelas de proventos de aposentadoria e de pensão que superem o dobro do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 desta Constituição, quando o beneficiário, na forma da lei, for portador de doença incapacitante.” (NR)

“Art. 195.

.....

§ 9º As contribuições sociais previstas no inciso I do caput deste artigo poderão ter alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas, em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão-deobra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho.

.....” (NR)

“Art. 201.

.....

§ 1º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física e quando se tratar de segurados portadores de deficiência, nos termos definidos em lei complementar.

.....

§ 12. Lei disporá sobre sistema especial de inclusão previdenciária para atender a trabalhadores de baixa renda e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário-mínimo.

§ 13. O sistema especial de inclusão previdenciária de que trata o § 12 deste artigo terá alíquotas e carências inferiores às vigentes para os demais segurados do regime geral de previdência social.” (NR)

Art. 2º Aplica-se aos proventos de aposentadorias dos servidores públicos que se aposentarem na forma do caput do art. 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, o disposto no art. 7º da mesma Emenda.

Art. 3º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelos arts. 2º e 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998 poderá aposentar-se com proventos integrais, desde que preencha, cumulativamente, as seguintes condições:

I trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

II vinte e cinco anos de efetivo exercício no serviço público, quinze anos de carreira e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria;

III idade mínima resultante da redução, relativamente aos limites do art. 40, § 1º, inciso III, alínea “a”, da Constituição Federal, de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder a condição prevista no inciso I do caput deste artigo.

Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base neste artigo o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos de servidores falecidos que tenham se aposentado em conformidade com este artigo.

Art. 4º Enquanto não editada a lei a que se refere o § 11 do art. 37 da Constituição Federal, não será computada, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput do mesmo artigo, qualquer parcela de caráter indenizatório, assim definida pela legislação em vigor na data de publicação da Emenda Constitucional nº 41, de 2003.

Art. 5º Revoga-se o parágrafo único do art. 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003.

Art. 6º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos retroativos à data de vigência da Emenda Constitucional nº 41, de 2003.

Brasília, em 5 de julho de 2005

Mesa da Câmara dos Deputados

Deputado Severino Cavacanti

Presidente

Deputado José Thomaz Nono

1º Vice-Presidente

Deputado Ciro Nogueira

2º Vice-Presidente

Deputado Inicêncio Oliveira

1º Secretário

Deputado Eduardo Gomes

3º Secretário

Deputado João Caldas

4º Secretário

Mesa do Senado Federal

Senador Renan Calheiros

Presidente

Senador Tião Viana

1º Vice-Presidente

Senador Efraim Morais

1º Secretário

Senador Paulo Octávio

3º Secretário

Senador Eduardo Siqueira Campos

4º Secretário

Lei N. 9.717, de 27 de Novembro de 1998

(Atualizada em 21.06.2004)

Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios:

I - realização de avaliação atuarial inicial e em cada balanço utilizando-se parâmetros gerais, para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios; *(Alterado pela MP nº 2.187-13, de 24.8.2001)*

Anterior I - realização de avaliação atuarial inicial e em cada balanço, bem como de auditoria, por entidades independentes legalmente habilitadas, utilizando-se parâmetros gerais, para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios;

II - financiamento mediante recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo e dos pensionistas, para os seus respectivos regimes;

III - as contribuições e os recursos vinculados ao Fundo Previdenciário da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo, e dos pensionistas, somente poderão ser utilizadas para pagamento de benefícios previdenciários dos respectivos regimes, ressalvadas as despesas administrativas estabelecidas no art.6º, inciso VIII, desta Lei, observado os limites de gastos estabelecidos em parâmetros gerais; *(Alterado pela MP nº 2.187-13, de 24.8.2001)*

Anterior III - as contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo e dos pensionistas, somente poderão ser utilizadas para pagamento de benefícios previdenciários dos respectivos regimes;

IV - cobertura de um número mínimo de segurados, de modo que os regimes possam garantir diretamente a totalidade dos riscos cobertos no plano de benefícios, preservando o equilíbrio atuarial sem necessidade de resseguro, conforme parâmetros gerais;

V - cobertura exclusiva a servidores públicos titulares de cargos efetivos e a militares, e a seus respectivos dependentes, de cada ente estatal, vedado o pagamento de benefícios, mediante convênios ou consórcios entre Estados, entre Estados e Municípios e entre Municípios;

VI - pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do regime e participação de representantes dos servidores públicos e dos militares, ativos e inativos, nos colegiados e instâncias de decisão em que os seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação;

VII - registro contábil individualizado das contribuições de cada servidor e dos entes estatais, conforme diretrizes gerais;

VIII - identificação e consolidação em demonstrativos financeiros e orçamentários de todas as despesas fixas e variáveis com pessoal inativo civil, militar e pensionistas, bem como dos encargos incidentes sobre os proventos e pensões pagos;

IX - sujeição às inspeções e auditorias de natureza atuarial, contábil, financeira, orçamentária e patrimonial dos órgãos de controle interno e externo;

X - vedação de inclusão nos benefícios, para efeito de percepção destes, de parcelas remuneratórias pagas em decorrência de local de trabalho, de função de confiança ou de cargo em comissão, exceto quando tais parcelas integrem a remuneração de contribuição do servidor que se aposentar com fundamento no art. 40 da Constituição Federal, respeitado, em qualquer hipótese, o limite previsto no § 2º do citado artigo; *(Alterado pela Lei nº 10.887 de 18.06.04)*

Anterior X – vedação de inclusão nos benefícios, para efeito de cálculo e percepção destes, de parcelas remuneratórias pagas em decorrência de função de confiança, de cargo em comissão ou do local de trabalho. *(Acrescentado pela MP nº 2.187-13, de 24.8.2001)*

XI - vedação de inclusão nos benefícios, para efeito de percepção destes, do abono de permanência de que tratam o § 19 do art. 40 da Constituição Federal, o § 5º do art. 2º e o § 1º do art. 3º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003. *(Acrescentado pela Lei nº 10.887 de 18.06.04).*

Parágrafo único. Aplicam-se, adicionalmente, aos regimes próprios de previdência social dos entes da Federação os incisos II, IV a IX do art. 6º. *(Alterado pela MP nº 2.187-13, de 24.8.2001)*

Anterior § 1º Fica vedada a constituição e manutenção de regime próprio de previdência social pelos Municípios que não tenham receita diretamente arrecadada ampliada, na forma estabelecida por parâmetros gerais, superior à receita proveniente de transferências constitucionais da União. *(Acrescentado pela MP nº 2.043-20, de 28.07.2000)* § 2º O disposto no parágrafo anterior não se aplica aos Municípios que tenham constituído regime próprio de previdência social destinado a atender servidor público titular de

cargo efetivo até a data anterior à publicação desta Lei.” (Acrescentado pela MP nº 2.043-20, de 28.07.2000)

Art. 1º-A O servidor público titular de cargo efetivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ou o militar dos Estados e do Distrito Federal filiado a regime próprio de previdência social, quando cedido a órgão ou entidade de outro ente da federação, com ou sem ônus para o cessionário, permanecerá vinculado ao regime de origem. (Acrescentado pela MP nº 2.187-13, de 24.8.2001)

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.

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários.

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios publicarão, até 30 (trinta) dias após o encerramento de cada bimestre, demonstrativo financeiro e orçamentário da receita e despesa previdenciárias acumuladas no exercício financeiro em curso. (Alterado pela Lei nº 10.887 de 18.06.04)

Anterior Art. 2º A contribuição da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios aos respectivos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos e dos militares não poderá exceder, a qualquer título, o dobro da contribuição do segurado. § 1º A despesa líquida com pessoal inativo e pensionistas dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos e dos militares de cada um dos entes estatais não poderá exceder a doze por cento de sua receita corrente líquida em cada exercício financeiro, observado o limite previsto no caput, sendo a receita corrente líquida calculada conforme a Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995. § 2º Entende-se, para os fins desta Lei, como despesa líquida a diferença entre a despesa total com pessoal inativo e pensionistas dos regimes próprios de previdência social dos servidores e dos militares de cada um dos entes estatais e a contribuição dos respectivos segurados.

§ 3º (Revogado pela Lei nº 10.887 de 18.06.04)

Anterior § 3º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios publicarão, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, demonstrativo financeiro e orçamentário da receita e despesa previdenciárias e acumulada no exercício financeiro em curso, explicitando, conforme diretrizes gerais, de forma desagregada: (Alterado pela MP nº 2.187-13, de 24.8.2001) Anterior § 3º A

União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios publicarão, até trinta dias após o encerramento de cada mês, demonstrativo da execução orçamentária mensal e acumulada até o mês anterior ao do demonstrativo, explicitando, conforme diretrizes gerais, de forma desagregada I - o valor da contribuição dos entes estatais; II - o valor das contribuições dos servidores públicos e dos militares, ativos; III - o valor das contribuições dos servidores públicos e dos militares, inativos e respectivos pensionistas; IV - o valor da despesa total com pessoal civil e militar; (Alterado pela MP nº 2.187-13, de 24.8.2001) Anterior IV - o valor da despesa total com pessoal ativo civil e militar; V - o valor da despesa com pessoal inativo civil e militar e com pensionistas; VI - o valor da receita corrente líquida do ente estatal, calculada nos termos do § 1º; VII - os valores de quaisquer outros itens considerados para efeito do cálculo da despesa líquida de que trata § 2º deste artigo. VIII - o valor do saldo financeiro do regime próprio de previdência social. (Acrescentado pela MP nº 2.187-13, de 24.8.2001)

§ 4º (Revogado pela Lei nº 10.887 de 18.06.04)

Anterior § 4º Os Municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes podem optar pela publicação, em até trinta dias após o encerramento de cada semestre, do demonstrativo mencionado no § 3º. (Alterado pela MP nº 2.187-13, de 24.8.2001) Anterior § 4º Os Municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes podem optar pela publicação, em até trinta dias após o encerramento de cada semestre, do demonstrativo mencionado no parágrafo anterior. (Alterado pela MP nº 2.043-20, de 28.07.2000)

§ 5º (Revogado pela Lei nº 10.887 de 18.06.04)

Anterior § 5º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão informar, anualmente, no demonstrativo mencionado no § 3º o quantitativo de servidores e militares, ativos e inativos, e pensionistas vinculados ao regime próprio de previdência social. (Alterado pela MP nº 2.187-13, de 24.8.2001)

Anterior § 5º Antes de proceder a quaisquer revisões, reajustes ou adequações de proventos e pensões que impliquem aumento de despesas, os entes estatais deverão regularizar a situação sempre que o demonstrativo de que trata o § 3º, no que se refere à despesa acumulada até o bimestre, indicar o descumprimento dos limites fixados nesta Lei. (Acrescentado pela MP nº 2.043-20, de 28.07.2000)

§ 6º (Revogado pela Lei nº 10.887 de 18.06.04)

Anterior § 6º Antes de proceder a quaisquer revisões, reajustes ou adequações de proventos e pensões que impliquem aumento de despesas, os entes estatais deverão regularizar a situação sempre

que o demonstrativo de que trata o § 3o, no que se refere à despesa acumulada até o bimestre, indicar o descumprimento dos limites fixados nesta Lei. (Alterado pela MP nº 2.187-13, de 24.8.2001)

Anterior § 6º É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento de despesas previdenciárias, sem a observância dos limites previstos neste artigo. (Acrescentado pela MP nº 2.043-20, de 28.07.2000)

§ 7º (Revogado pela Lei nº 10.887 de 18.06.04)

Anterior § 7º É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento de despesas previdenciárias, sem a observância dos limites previstos neste artigo. (Acrescentado pela MP nº 2.187-13, de 24.8.2001)

Art. 2º-A (Revogado pela Lei nº 10.887 de 18.06.04)

Anterior Art. 2o-A. Fica suspensa, até 31 de dezembro de 2003, a exigibilidade do disposto no caput e no § 1o do art. 2o desta Lei. (Alterado pela MP nº 2.187-13, de 24.8.2001) Anterior Art. 2ª-A. Fica suspensa, até 31 de dezembro de 2001, a exigibilidade do disposto no caput e no § 1º do art. 2º desta Lei. (Acrescentado pela MP nº 2.043-20, de 28.07.2000)

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. (Alterado pela Lei nº 10.887 de 18.06.04)

Anterior

Art. 3º As contribuições dos servidores públicos e militares federais, estaduais e municipais e os militares dos Estados e do Distrito Federal, inativos e pensionistas, para os respectivos regimes próprios de previdência social, fixadas por critérios definidos em lei, serão feitas por alíquotas não superiores às aplicadas aos servidores ativos do respectivo ente estatal.

Art. 4º (Revogado pela Lei nº 10.887 de 18.06.04)

Anterior

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão ajustar os seus planos de benefícios e custeio sempre que excederem, no exercício, os limites previstos no art. 2º desta Lei, para retornar a esses limites no exercício financeiro subsequente.

Art. 5º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal não poderão conceder benefícios distintos dos

previstos no Regime Geral de Previdência Social, de que trata a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, salvo disposição em contrário da Constituição Federal.

Parágrafo único. Fica vedada a concessão de aposentadoria especial, nos termos do § 4º do art. 40 da Constituição Federal, até que lei complementar federal discipline a matéria. *(Acréscitado pela MP nº 2.187-13, de 24.8.2001)*

Art. 6º Fica facultada à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a constituição de fundos integrados de bens, direitos e ativos, com finalidade previdenciária, desde que observados os critérios de que trata o artigo 1º e, adicionalmente, os seguintes preceitos:

I - *(Revogado pela MP nº 2.187-13, de 24.8.2001)*

Anterior **I - estabelecimento de estrutura técnico-administrativa, com conselhos de administração e fiscal e autonomia financeira;**

II - existência de conta do fundo distinta da conta do Tesouro da unidade federativa;

III - *(Revogado pela MP nº 2.187-13, de 24.8.2001)*

Anterior **III - aporte de capital inicial em valor a ser definido conforme diretrizes gerais;**

IV - aplicação de recursos, conforme estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional;

V - vedação da utilização de recursos do fundo de bens, direitos e ativos para empréstimos de qualquer natureza, inclusive à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a entidades da administração indireta e aos respectivos segurados;

VI - vedação à aplicação de recursos em títulos públicos, com exceção de títulos do Governo Federal;

VII - avaliação de bens, direitos e ativos de qualquer natureza integrados ao fundo, em conformidade com a Lei 4.320, de 17 de março de 1964 e alterações subsequentes;

VIII - estabelecimento de limites para a taxa de administração, conforme parâmetros gerais;

IX - constituição e extinção do fundo mediante lei.

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. *(Acrescentado pela MP nº 2.187-13, de 24.8.2001)*

Art. 8º Os dirigentes do órgão ou da entidade gestora do regime próprio de previdência social dos entes estatais, bem como os membros dos conselhos administrativo e fiscal dos fundos de que trata o art. 6º, respondem diretamente por infração ao disposto nesta Lei, sujeitando-se, no que couber, ao regime repressivo da Lei no 6.435, de 15 de julho de 1977, e alterações subseqüentes, conforme diretrizes gerais.

Parágrafo único. As infrações serão apuradas mediante processo administrativo que tenha por base o auto, a representação ou a denúncia positiva dos fatos irregulares, em que se assegure ao acusado o contraditório e a ampla defesa, em conformidade com diretrizes gerais.

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;

III - a apuração de infrações, por servidor credenciado, e a aplicação de penalidades, por órgão próprio, nos casos previstos no art. 8º desta Lei. *(Acrescentado pela MP nº 2.187-13, de 24.8.2001)*

Parágrafo único. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios prestarão ao Ministério da Previdência e Assistência Social, quando solicitados, informações sobre regime próprio de previdência social e fundo previdenciário previsto no art. 6º desta Lei. *(Acrescentado pela MP nº 2.187-13, de 24.8.2001)*

Art. 10. No caso de extinção de regime próprio de previdência social, a União, o Estado, o Distrito Federal e os Municípios assumirão integralmente a responsabilidade pelo pagamento dos benefícios concedidos durante a sua vigência, bem como daqueles benefícios cujos requisitos necessários a sua concessão foram implementados anteriormente à extinção do regime próprio de previdência social.

Art. 11. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 27 de novembro de 1998; 177º da Independência e 110º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Waldeck Ornélas

Lei N. 10.887, de 18 de Junho de 2004

(DOU DE 21.06.2004)

Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional no 41, de 19 de dezembro de 2003, altera dispositivos das Leis nos 9.717, de 27 de novembro de 1998, 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º No cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores titulares de cargo efetivo de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, previsto no § 3º do art. 40 da Constituição Federal e no art. 2º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, será considerada a média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, 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.

§ 1º As remunerações consideradas no cálculo do valor inicial dos proventos terão os seus valores atualizados mês a mês de acordo com a variação integral do índice fixado para a atualização dos salários-de-contribuição considerados no cálculo dos benefícios do regime geral de previdência social.

§ 2º A base de cálculo dos proventos será a remuneração do servidor no cargo efetivo nas competências a partir de julho de 1994 em que não tenha havido contribuição para regime próprio.

§ 3º Os valores das remunerações a serem utilizadas no cálculo de que trata este artigo serão comprovados mediante documento fornecido pelos órgãos e entidades gestoras dos regimes de previdência aos quais o servidor esteve vinculado ou por outro documento público, na forma do regulamento.

§ 4º Para os fins deste artigo, as remunerações consideradas no cálculo da aposentadoria, atualizadas na forma do § 1º deste artigo, não poderão ser:

I - inferiores ao valor do salário-mínimo;

II - superiores ao limite máximo do salário-de-contribuição, quanto aos meses em que o servidor esteve vinculado ao regime geral de previdência social.

§ 5º Os proventos, calculados de acordo com o caput deste artigo, por ocasião de sua concessão, não poderão ser inferiores ao valor do salário-mínimo nem exceder a remuneração do respectivo servidor no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria.

Art. 2º Aos dependentes dos servidores titulares de cargo efetivo e dos aposentados de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos

Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, falecidos a partir da data de publicação desta Lei, será concedido o benefício de pensão por morte, que será igual:

I - à totalidade dos proventos percebidos pelo aposentado na data anterior à do óbito, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social, acrescida de 70% (setenta por cento) da parcela excedente a este limite; ou

II - à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo na data anterior à do óbito, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social, acrescida de 70% (setenta por cento) da parcela excedente a este limite, se o falecimento ocorrer quando o servidor ainda estiver em atividade.

Parágrafo único. Aplica-se ao valor das pensões o limite previsto no art. 40, § 2º, da Constituição Federal.

Art. 3º Para os fins do disposto no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão sistema integrado de dados relativos às remunerações, proventos e pensões pagos aos respectivos servidores e militares, ativos e inativos, e pensionistas, na forma do regulamento.

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.

§ 1º Entende-se como base de contribuição o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei, os adicionais de caráter individual ou quaisquer outras vantagens, excluídas:

I - as diárias para viagens;

II - a ajuda de custo em razão de mudança de sede;

III - a indenização de transporte;

IV - o salário-família;

V - o auxílio-alimentação;

VI - o auxílio-creche;

VII - as parcelas remuneratórias pagas em decorrência de local de trabalho;

VIII - a parcela percebida em decorrência do exercício de cargo em comissão ou de função de confiança; e

IX - o abono de permanência de que tratam o § 19 do art. 40 da Constituição Federal, o § 5º do art. 2º e o § 1º do art. 3º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003.

§ 2º O servidor ocupante de cargo efetivo poderá optar pela inclusão na base de contribuição de parcelas remuneratórias percebidas em decorrência de local

de trabalho, do exercício de cargo em comissão ou de função de confiança, para efeito de cálculo do benefício a ser concedido com fundamento no art. 40 da Constituição Federal e art. 2º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, respeitada, em qualquer hipótese, a limitação estabelecida no § 2º do art. 40 da Constituição Federal.

Art. 5º Os aposentados e os pensionistas de qualquer dos Poderes da União, incluídas suas autarquias e fundações, contribuirão com 11% (onze por cento), incidentes sobre o valor da parcela dos proventos de aposentadorias e pensões concedidas de acordo com os critérios estabelecidos no art. 40 da Constituição Federal e nos arts. 2º e 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social.

Art. 6º Os aposentados e os pensionistas de qualquer dos Poderes da União, incluídas suas autarquias e fundações, em gozo desses benefícios na data de publicação da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, contribuirão com 11% (onze por cento), incidentes sobre a parcela dos proventos de aposentadorias e pensões que supere 60% (sessenta por cento) do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social.

Parágrafo único. A contribuição de que trata o **caput** deste artigo incidirá sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas aos servidores e seus dependentes que tenham cumprido todos os requisitos para obtenção desses benefícios com base nos critérios da legislação vigente até 31 de dezembro de 2003.

Art. 7º O servidor ocupante de cargo efetivo que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas na alínea *a* do inciso III do § 1º do art. 40 da Constituição Federal, no § 5º do art. 2º ou no § 1º do art. 3º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, e que opte por permanecer em atividade fará jus a abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no inciso II do § 1º do art. 40 da Constituição Federal.

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.

Art. 9º A unidade gestora do regime próprio de previdência dos servidores, prevista no art. 40, § 20, da Constituição Federal:

I - contará com colegiado, com participação paritária de representantes e de servidores dos Poderes da União, cabendo-lhes acompanhar e fiscalizar sua administração, na forma do regulamento;

II - procederá, no mínimo a cada 5 (cinco) anos, a recenseamento previdenciário, abrangendo todos os aposentados e pensionistas do respectivo regime;

III - disponibilizará ao público, inclusive por meio de rede pública de transmissão de dados, informações atualizadas sobre as receitas e despesas do respectivo regime, bem como os critérios e parâmetros adotados para garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial.

Art. 10. A Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, com a redação dada pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 24 de agosto de 2001, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º

.....

X - vedação de inclusão nos benefícios, para efeito de percepção destes, de parcelas remuneratórias pagas em decorrência de local de trabalho, de função de confiança ou de cargo em comissão, exceto quando tais parcelas integrarem a remuneração de contribuição do servidor que se aposentar com fundamento no art. 40 da Constituição Federal, respeitado, em qualquer hipótese, o limite previsto no § 2º do citado artigo;

XI - vedação de inclusão nos benefícios, para efeito de percepção destes, do abono de permanência de que tratam o § 19 do art. 40 da Constituição Federal, o § 5º do art. 2º e o § 1º do art. 3º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003.

.....” (NR)

“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.

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários.

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios publicarão, até 30 (trinta) dias após o encerramento de cada bimestre, demonstrativo financeiro e orçamentário da receita e despesa previdenciárias acumuladas no exercício financeiro em curso.

§ 3º (revogado)

§ 4º (revogado)

§ 5º (revogado)

§ 6º (revogado)

§ 7º (revogado)” (NR)

“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.” (NR)

Art. 11. A Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 12.

I-

.....

j) o exercente de mandato eletivo federal, estadual ou municipal, desde que não vinculado a regime próprio de previdência social;

.....” (NR)

“Art. 69.

.....

§ 4º Para efeito do disposto no *caput* deste artigo, o Ministério da Previdência Social e o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS procederão, no mínimo a cada 5 (cinco) anos, ao recenseamento previdenciário, abrangendo todos os aposentados e pensionistas do regime geral de previdência social.” (NR)

“Art. 80.

.....

VII - disponibilizará ao público, inclusive por meio de rede pública de transmissão de dados, informações atualizadas sobre as receitas e despesas do regime geral de previdência social, bem como os critérios e parâmetros adotados para garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do regime.” (NR)

Art. 12. A Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 11.

I-

.....

j) o exercente de mandato eletivo federal, estadual ou municipal, desde que não vinculado a regime próprio de previdência social;

.....” (NR)

“Art. 29-B. Os salários-de-contribuição considerados no cálculo do valor do benefício serão corrigidos mês a mês de acordo com a variação integral do

Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC, calculado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.”

Art. 13. O art. 11 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 11. As deduções relativas às contribuições para entidades de previdência privada, a que se refere a alínea *e* do inciso II do art. 8º da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, e às contribuições para o Fundo de Aposentadoria Programada Individual - Fapi, a que se refere a Lei nº 9.477, de 24 de julho de 1997, cujo ônus seja da própria pessoa física, ficam condicionadas ao recolhimento, também, de contribuições para o regime geral de previdência social ou, quando for o caso, para regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargo efetivo da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, observada a contribuição mínima, e limitadas a 12% (doze por cento) do total dos rendimentos computados na determinação da base de cálculo do imposto devido na declaração de rendimentos.

§ 1º Aos resgates efetuados pelos quotistas de Fundo de Aposentadoria Programada Individual - Fapi aplicam-se, também, as normas de incidência do imposto de renda de que trata o art. 33 da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995.

§ 2º Na determinação do lucro real e da base de cálculo da contribuição social sobre o lucro líquido, o valor das despesas com contribuições para a previdência privada, a que se refere o inciso V do art. 13 da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, e para os Fundos de Aposentadoria Programada Individual - Fapi, a que se refere a Lei nº 9.477, de 24 de julho de 1997, cujo ônus seja da pessoa jurídica, não poderá exceder, em cada período de apuração, a 20% (vinte por cento) do total dos salários dos empregados e da remuneração dos dirigentes da empresa, vinculados ao referido plano.

§ 3º O somatório das contribuições que exceder o valor a que se refere o § 2º deste artigo deverá ser adicionado ao lucro líquido para efeito de determinação do lucro real e da base de cálculo da contribuição social sobre o lucro líquido.

§ 4º O disposto neste artigo não elide a observância das normas do art. 7º da Lei nº 9.477, de 24 de julho de 1997.

§ 5º Excetuam-se da condição de que trata o **caput** deste artigo os beneficiários de aposentadoria ou pensão concedidas por regime próprio de previdência ou pelo regime geral de previdência social.” (NR)

Art. 14. O art. 12 da Lei nº 10.666, de 8 de maio de 2003, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 12. Para fins de compensação financeira entre o regime geral de previdência social e os regimes próprios de previdência social dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, os regimes instituidores apresentarão aos regimes de origem até o mês de maio de 2007 os

dados relativos aos benefícios em manutenção em 5 de maio de 1999 concedidos a partir da promulgação da Constituição Federal.” (NR)

Art. 15. Os proventos de aposentadoria e as pensões de que tratam os arts. 1º e 2º desta Lei serão reajustados na mesma data em que se der o reajuste dos benefícios do regime geral de previdência social.

Art. 16. As contribuições a que se referem os arts. 4º, 5º e 6º desta Lei serão exigíveis a partir de 20 de maio de 2004.

§ 1º Decorrido o prazo estabelecido no *caput* deste artigo, os servidores abrangidos pela isenção de contribuição referida no § 1º do art. 3º e no § 5º do art. 8º da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, passarão a recolher contribuição previdenciária correspondente, fazendo jus ao abono a que se refere o art. 7º desta Lei.

§ 2º A contribuição de que trata o art. 1º da Lei nº 9.783, de 28 de janeiro de 1999, fica mantida até o início do recolhimento da contribuição a que se refere o *caput* deste artigo, para os servidores ativos.

Art. 17. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 18. Ficam revogados os §§ 3º, 4º, 5º, 6º e 7º do art. 2º, o art. 2º-A e o art. 4º da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, o art. 8º da Medida Provisória nº 2.187-13, de 24 de agosto de 2001, na parte em que dá nova redação ao inciso X do art. 1º, ao art. 2º e ao art. 2º-A da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, e a Lei nº 9.783, de 28 de janeiro de 1999.

Brasília, 18 de junho de 2004; 183º da Independência e 116º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Guido Mantega

Amir Lando

Decreto N° 3.788, de 11 de Abril de 2001

Institui, no âmbito da Administração Pública Federal, o

Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos IV e VI do art. 84 da Constituição, e tendo em vista o disposto na Lei n° 9.717, de 27 de novembro de 1998,

DECRETA:

Art. 1º O Ministério da Previdência e Assistência Social fornecerá aos órgãos ou entidades da Administração Pública direta e indireta da União Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP, que atestará o cumprimento dos critérios e exigências estabelecidos na Lei n° 9.717, de 27 de novembro de 1998, pelos regimes próprios de previdência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos seguintes casos:

I - realização de transferências voluntárias de recursos pela União;

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

III - celebração de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais;

IV - pagamento dos valores devidos pelo Regime Geral de Previdência Social em razão da Lei n° 9.796, de 5 de maio de 1999.

Parágrafo único. O Ministério da Previdência e Assistência Social disponibilizará, por meio eletrônico, o Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP, para fins de atendimento do *caput*.

Art. 2º O responsável do órgão ou entidade pela realização de cada ato ou contrato mencionado no artigo anterior deverá juntar ao processo pertinente o Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP do regime próprio de previdência social vinculado ao ente da federação beneficiário ou contratante.

Parágrafo único. O servidor público que praticar ato com inobservância do disposto neste artigo responderá civil, penal e administrativamente, nos termos da lei.

Art. 3º O Ministério da Previdência e Assistência Social expedirá, em até noventa dias, os atos necessários à execução deste Decreto.

Art. 4º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 11 de abril de 2001; 180º da Independência e 113º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

José Cechin