

REGIMES, PRÓPRIOS

Aspectos Relevantes

Volume 3

JB Pátria Editora Ltda.

R. Flórida, 1703, Brooklin

CEP 04565-001

São Paulo-SP

Tel.: 5505-6065

Capa

Direção de arte: Marcelo Paton

Projeto: Gabriel de Moraes Luiz

Produção Editorial e Arte: ERJ Composição Editorial

Presidente:

Demétrius Ubiratan Hintz

Vice-Presidente:

José Maria de Paula Corrêa

Secretário:

Wellington Costa Freitas

Tesoureiro:

João Carlos Figueiredo

Vice-Presidente Sul:

Valnei Rodrigues

Vice-Presidente Sudeste:

André Luiz Goulart

Vice-Presidente Centro-Oeste:

Moacyr Roberto Salles

Vice-Presidente Nordeste:

Luiz Gustavo Ávila Mendonça

Vice-Presidente Norte:

Antonino Cezar Leite Lobato

Conselho Fiscal:

Roberta Cabral Medeiros

José de Anchieta Batista

Glaucia Maria Barreto Silva

Presidente :

João Carlos Figueiredo – Jundiaí

Vice-Presidente:

Jonas Baldissera – Santa Fé do Sul

1ª Secretária:

Lucia Helena Vieira – Diadema

2ª Secretária:

Solange Maria Maximiano de Pádua – Paraguaçu Paulista

1º Tesoureiro:

Antonio Corrêa – Indaiatuba

2º Tesoureiro:

Antonio Scamatti – Fernandópolis

Conselho Administrativo Titulares:

André Luiz da Silva Mendes – Peruíbe, PERUIBEPREV

Alberto Marques Passos – São Bernardo do Campo, FUPREM

Christian Petterson Antunes Lemos – Jacareí, IPMJ

Eliane Valim dos Reis – Hortolândia, HORTPREV

Fernando Rodrigues da Silva – Guarulhos, IPREF

Glória Satoko Kono – Santo André, IPSA

Kleber Vicente Cavalcante – Praia Grande, IPMPG

Marcia Regina Moralez – São Paulo, IPREM

Marcus Vinicius Esteves Nunes – Paulínia, PAULIPREV

Moacir Benedito Pereira – Campinas, CAMPPREV

Paulo César Pinto de Oliveira – Bilac, IPREM-BILAC

Paulo Henrique Pastori – Ribeirão Preto, IPM

Roberto da Silva Oliveira – Diadema, IPRED

Sebastião Benedito Gonçalves – Ilha Solteira, IPREM-ILHA SOLTEIRA

Sirleide da Silva – Ubatuba, IPMU

Conselho Administrativo Suplentes:

Antonio Carlos Molina – São João da Boa Vista, IPSJBV

Elisa Maria Rocha – Barretos, IPMB

Guiomar de Souza Pazian – Birigui, BIRIGUIPREV

Francisco Carlos Conceição – Caraguatatuba, CARAGUAPREV

Maria Aparecida Della Villa – Piracicaba, IPASP

Onésimo Canos Silva Júnior – Assis, ASSISPREV

Paulo Vicentino – Mogi das Cruzes, IPREM-MOGI

Vandré Lencioni de Camargo – Paranapanema, IPESPEM

Conselho Fiscal Titulares

Edmilson Martins – Macatuba, IPREMAC

José Tomaz – São Manuel, IPREM-SM

Nelson Rodrigues de Mello – Marília, IPREMM

Conselho Fiscal Suplente:

Luiz Roberto Lopes de Souza – Garça, IAPEM

Varlino Mariano de Souza – Bauru, FUNPREV

APRESENTAÇÃO

As atribuições dos gestores dos Regimes Próprios de Previdência Social foram extremamente estendidas nos últimos anos, quer pelas seguidas alterações constitucionais, e suas leis regulamentadoras, quer pela continua necessidade de formação, exigência esta contida na regulamentação cada vez mais profunda pelo Ministério da Previdência Social.

Estas exigências quanto à qualificação dos gestores é uma ressonância que se originou dos gestores das Associações Estaduais e da Abipem, sempre a frente das necessidades dos Regimes Próprios.

Todavia a consolidação do conhecimento demanda mais do que proposta, exige ação. E neste sentido é que nos últimos anos as Associações procuram difundir o conhecimento oferecendo a todos os gestores as oportunidades de comparecerem aos eventos que patrocinam.

Há anos a Apeprem instituiu eventos regionais e foi seguida pelas demais coirmãs, a ponto de ter o seu modelo seguido pela Abipem, onde se procura atingir a todas as regiões.

Como bons exemplos são seguidos, e muitas vezes melhorados, no ano passado a Apeprem em Parceria com a Abipem lançou a revista Previdência Nacional, ferramenta que democratiza a informação, chegando hoje a todos os municípios.

Outra forma de democratização da informação é a TVAbipem, que transmite ao vivo eventos de vários locais e ainda dá acesso a dezenas de palestras gravadas durante estes mesmos eventos.

Neste esforço contínuo é que lançamos este 3º. Volume. Contamos mais uma vez com a colaboração de profissionais de profundo conhecimento em suas áreas de atuação e, essencialmente, cuja colaboração sempre foi pautada pelo espírito de grandeza, ao proporcionar, sem qualquer remuneração, que outros tantos se saciem com esta troca de conhecimento.

Não se pretende com esta obra esgotar nenhum dos temas atinentes aos Regimes Próprios, mas sim provocar a produção de outros tantos argumentos, que com certeza irão compor outros compêndios, tão necessários à composição da estrutura doutrinária, tão carente em nossa área.

Estamos caminhando, e é isto que importa aos que realmente querem construir um mundo melhor.

Boa leitura!

João Carlos Figueiredo
Presidente da Apeprem

PREFÁCIO

Esta obra, que se segue a outras duas de igual importância, procura levar ao leitor informações sobre temas palpitantes aos gestores, beneficiários e estudiosos de uma maneira geral, sobre os temas que cercam os regimes próprios de previdência social.

O conteúdo formatado fala por si só, mas o somatório dos artigos a transforma em mais uma leitura essencial aos operadores

A dicotomia entre a gestão de ativo e de passivo e as grandes demandas atuais foram abordadas de forma a permitir que, ao mesmo tempo em que discutimos a enorme dificuldade em obter metas atuariais em investimentos não mais compatíveis com a expectativa de juros que o mercado atual nos oferta, acompanhemos a discussão sobre as aposentadorias especiais, tema pulsante ante as novas decisões do Colendo Supremo Tribunal Federal.

Ao mesmo tempo, exigências de maior conhecimento sobre a atuária, ante a nova forma de atuação dos gestores na escolha das metas em relação à política de investimentos foram abordadas, de forma a permitir que a nova fronteira de conhecimento já seja realidade aos leitores.

Temas mais específicos, ligados aos benefícios previdenciários, fator tão relevante e de pouca doutrina até o momento não escaparam da obra, o mesmo se dizendo em relação aos temas de governança, perícia médica e fiscalização.

A obra não se encerra por si, mas provoca a discussão e o estudo, fato constante das outras publicações, cujos textos têm uma qualidade que só se iguala ao conhecimento dos seus autores.

A Abipem e a Apeprem mais uma vez demonstram ser possível pensar além do seu tempo, e esta obra é a consolidação desse projeto.

Boa leitura!

Demétrius Ubiratan Hintz
Presidente da Abipem

SUMÁRIO

Artigo 1 – O Servidor Público e Aposentadoria Especial	1
--	---

Miguel Horvath Júnior

Artigo 2 – Tribunais de Contas e Regimes Próprios de Previdência (RPPS): Uma Relação Mais do que Constitucional	13
---	----

Sheyla Barreto Braga de Queiroz

Artigo 3 – Mercado de Capitais: Governança & Evolução	27
---	----

Sergio Cutolo

Artigo 4 – Regimes Financeiros – Atuariais Aplicáveis no Financiamento nos Benefícios Previdenciários.....	33
--	----

Richard Dutzmann

Artigo 5 – Critérios de Reajuste das Aposentadorias – Paridade e Reajuste	37
---	----

Magadar Rosália Costa Briguet

Artigo 6 – A Tábua de Mortalidade do RPPS do Estado de São Paulo	43
--	----

Luciano Gonçalves de Castro e Silva

Artigo 7 – A Contribuição Previdenciária nas Disposições Funcionais	73
---	----

Majoly Aline dos Anjos Hardy

Artigo 8 – O Papel da Perícia Médica nos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) e sua Gestão	91
---	----

Baldur Schubert

Artigo 9 – Exercício de Cargos em Comissão Durante o Estágio Probatório – A Estabilidade e o Direito à Aposentadoria	99
--	----

Magadar Rosália Costa Briguet

Artigo 10 – Previdência e Aspectos de Governança nos RPPS	109
--	-----

Edevaldo Fernandes da Silva

Artigo 11 – As Carteiras de Previdência	127
---	-----

Paulo Henrique Pastori

Artigo 1

O SERVIDOR PÚBLICO E APOSENTADORIA ESPECIAL

Miguel Horvath Júnior¹

Regimes Previdenciários Brasileiros

No Brasil convive-se com três regimes jurídicos previdenciários, a saber: Regime Geral de Previdência Social (RGPS), Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) e Regime de Previdência Privada (RPPr).

Por regime previdenciário devemos entender o conjunto de normas e princípios que regem a relação jurídica previdenciária de um grupo de pessoas.

O Regime Geral é regido pelas Leis n. 8.212/91(plano de custeio) e n. 8.213/91(plano de benefícios).

Os Regimes Próprios de Previdência Social por previsão legal serão instituídos e regrados pelas pessoas jurídicas de direito público interno (União, Estados, Municípios e Distrito Federal). O artigo 40 da Constituição Federal estabelece os parâmetros generalistas deste regime previdenciário.

O Regime de Previdência Privada é regido pelas leis complementares n. 108/2001 e n. 109/2001.

Destaque-se ainda que a Constituição Federal proíbe, no art. 201, § 5º, a filiação no regime geral de previdência social, **na qualidade de segurado facultativo**, de pessoa participante de regime próprio de previdência.

Não confundamos esta vedação com outra situação em que o servidor desenvolve mais de uma atividade profissional. Nesta configuração, se

¹ Procurador Federal (AGU). Doutor em Direito Previdenciário pela PUC/SP. Autor das seguintes obras, entre outras: *Direito Previdenciário*, 7ª ed., da Editora Quartier Latin e *Dicionário Analítico de Previdência Social*, da Editora Atlas.

desenvolve atividade vinculada ao Regime Geral, o indivíduo poderá ser concomitantemente segurado obrigatório do Regime Geral de Previdência Social e integrante de Regime Próprio Previdenciário, até porque aplicam-se regras de vinculação, de financiamento diferentes.

Os regimes próprios de previdência social têm as seguintes características:

- caráter contributivo;
- equilíbrio financeiro (o sistema não pode gastar mais do que arrecada) e atuarial (critério indispensável para determinação do nível de contribuição para viabilizar o sistema em uma perspectiva de longo prazo);
- caráter solidário (postulado fundamental do direito da seguridade social);
- aplicação subsidiária das regras do regime geral de previdência social.

A Proteção Previdenciária dos Servidores Públicos Federais

No âmbito federal, a Lei n. 8.112/90 estabelece o Regime Jurídico Único para os servidores dos Poderes da União, dos ex-territórios, das autarquias, inclusive as de regime especial, e das fundações públicas, regidas pela Lei n. 1.711, de 28.10.1952, ou pela CLT, exceto os contratados por prazo determinado.

A partir do artigo 183 da Lei n. 8.112/90, temos as previsões acerca do sistema de seguridade social² do servidor.

O Plano de Seguridade Social visa a dar cobertura aos riscos³ a que estão sujeitos o servidor e sua família, e compreende um conjunto de benefícios e ações que atendam às seguintes finalidades:

- I — garantir meios de subsistência nos eventos de doença, invalidez, velhice, acidente em serviço, inatividade, falecimento e reclusão;
- II — proteção à maternidade, à adoção e à paternidade;
- III — assistência à saúde.

² Sistema de seguridade é um sistema que atua em três áreas específicas: Previdência Social, Saúde e Assistência Social.

³ Risco é evento futuro e incerto que, uma vez ocorrido, faz nascer o direito à proteção previdenciária.

Registre-se ainda que os servidores ocupantes de cargo em comissão que não sejam, simultaneamente, ocupantes de cargo ou emprego efetivo na administração pública direta, autárquica e fundacional não terão direito aos benefícios do Plano de Seguridade Social, com exceção da assistência à saúde. Quanto ao regime previdenciário aplicado, o servidor público ocupante de cargo em comissão, sem vínculo efetivo com a União, Autarquias, inclusive em regime especial e Fundações Públicas Federais, é segurado obrigatório do Regime Geral de Previdência Social como empregado (art. 11, I, “g” da Lei n. 8.213/91).

Por força do artigo 185 da Lei n. 8.112/90, o servidor público tem direito às seguintes **prestações previdenciárias**: aposentadorias⁴ (por tempo de contribuição, por idade, por invalidez), auxílio-natalidade, salário-família, auxílio-doença (licença para tratamento de saúde), salário-maternidade (licença-gestante e licença-adoção) e auxílio-acidente (licença por acidente em serviço).

Os dependentes do servidor público federal têm direito às seguintes prestações previdenciárias: pensão vitalícia e temporária, auxílio-funeral e auxílio-reclusão.

Além das prestações previdenciárias, os servidores e dependentes têm direito às **prestações de saúde** que abrange o tratamento médico, odontológico, psicológico, farmacêutico e hospitalar, fornecidos pelo SUS (Sistema Único de Saúde), por órgãos da própria Administração ou por intermédio de convênio com entidade privada.

Aposentadoria por invalidez é devida aos servidores que se encontrarem incapazes para o exercício de suas atividades e insusceptíveis de recuperação, de forma permanente e total. A aposentadoria por invalidez gera aposentadoria com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, salvo no caso de invalidez decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional (doença profissional) ou doença grave, contagiosa ou incurável, definida em lei.

No artigo 186, § 1º, da Lei n. 8.112/90, considera-se, como doenças graves, contagiosas ou incuráveis, a tuberculose ativa, alienação mental, esclerose múltipla, neoplasia maligna, cegueira posterior ao ingresso no serviço público,

⁴ Em relação à aposentadoria especial, a Constituição Federal assegura, no artigo 40, § 4º, este tipo de aposentadoria para os servidores que exercem suas atividades exclusivamente sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidas em lei complementar (ainda não aprovada pelo Congresso Nacional).

hanseníase, cardiopatia grave, doença de Parkinson, paralisia irreversível e incapacitante, espondiloartrose anquilosante, nefropatia grave, estados avançados do mal de Paget (osteíte deformante), Síndrome de Imunodeficiência Adquirida — AIDS, e outras que a lei indicar, com base na medicina especializada.

Da Aposentadoria Especial do Servidor Público

A Constituição Federal assegura, no artigo 40, § 4º, inciso III (incluído pela EC 47/2003), este tipo de aposentadoria para os servidores que exercem suas atividades exclusivamente sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, nos termos definidos em lei complementar (ainda não aprovada pelo Congresso Nacional).

Enquanto não for aprovada a lei complementar que regulamente a aposentadoria especial para os servidores públicos, eles terão que ficar aguardando a regulamentação para dirimir suas dúvidas?

A doutrina e a jurisprudência se dividem, entendendo alguns que se deve aguardar a regulamentação, e esse o entendimento já foi manifestado pelo Supremo Tribunal Federal em alguns recursos extraordinários,⁵ porém, em sede de Mandado de Injunção, o Supremo Tribunal Federal vem declarando a omissão do Congresso Nacional em regulamentar a matéria em comento. Segundo dados do STF, somente em 2009 foram julgadas 18 ações nas quais os ministros garantiram o direito à aposentadoria especial aos servidores.

Podemos arrolar, a título de exemplos, os Mandados de Injunção sob n. 712, 721, 795 e 797. Nestas ações constitucionais, o STF, de forma mandamental, reconheceu o direito da impetrante à aposentadoria especial de que cogita o artigo 40, § 4º, da Constituição Federal.

Já de longa data, o Desembargador Federal do TRF da 3ª Região, Castro Guerra, com apoio do artigo 40, § 12, da Constituição, e do artigo 15,⁶ da EC 20/98, conclui que a ausência da lei complementar não inviabiliza a concessão de aposentadoria especial aos servidores, posto que, até a edição

⁵ RE 352322/SC, Relatora: Min. ELLEN GRACIE, Julgamento: 26/08/2003, Segunda Turma, DJ 19-09-2003, p. 32; RE 103735/DF, Min. ALDIR PASSARINHO, DJ 15.03.85, RE 104470/DF, Min. DJACI FALÇÃO, DJ. 18.04.85.

⁶ Artigo 15 da EC n. 20/98: Até que 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 8.213/91, de 24 de julho de 1991, na redação vigente à data da publicação desta Emenda.

da referida lei complementar, deve-se adotar os parâmetros de concessão do Regime Geral de Previdência Social — determinados nos artigos 57 e 58, da Lei n. 8.213/91, e no Decreto n. 3.048/99.

O Supremo Tribunal Federal vem referendando a tese de que a ausência de lei complementar não é obstáculo que inviabilize o exercício do direito constitucional da aposentadoria especial aos servidores públicos. Aplicando-se as regras do Regime Geral — artigos 57 e 58 da Lei n. 8.213/91 até que sobrevenha a Lei Complementar exigida constitucionalmente.

Notadamente após as alterações constitucionais trazidas com a EC n. 20/98 e EC n. 47/05, a Constituição Federal passou a prever o direito à aposentadoria especial aos servidores públicos, desaparecendo a expressão poderá do texto originário para determinar de maneira imperiosa este direito.

§ 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 (redação dada pela Emenda Constitucional n. 47, de 2005):

- I. portadores de deficiência (incluído pela Emenda Constitucional n. 47, de 2005);
- II. que exerçam atividades de risco (incluído pela Emenda Constitucional n. 47, de 2005);
- III. cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física (Incluído pela Emenda Constitucional n. 47, de 2005)

A situação do servidor público, que, antes da Constituição Federal de 1988, exercia atividades sujeita a agentes nocivos, fica mais delicada a partir do momento em que os entes federativos, usando a prerrogativa constitucional, criam seus regimes jurídicos únicos, causando a saída do trabalhador do Regime Geral de Previdência e sua inserção em um Regime Próprio de Previdência. Quanto a este tema, invoco os termos do Parecer da Consultoria Jurídica do Ministério da Previdência Social n. 46/2006 que reconhece, como tempo especial, o tempo de serviço público celetista, prestado em condições especiais, antes do advento do Regime Jurídico Único, ou seja, até 11 de dezembro de 1990 e a partir daí, não em face da falta de regulamentação da aposentadoria especial aos servidores públicos. Este entendimento, inclusive, chega a ser normatizado na Instrução Normativa n. 01, de 19 de julho de 2004, que, no seu artigo 1º, determina que não recorrerá de decisão judicial que reconhecer o direito à averbação do tempo de serviço prestado, em condições perigosas ou insalubres, pelo servidor que se encontrava sob a

égide do regime celetista quando da implantação do Regime Jurídico Único, sendo objeto de desistência os recursos já interpostos.

Porém, o direito a contagem do tempo exercido, sujeito a agentes nocivos após os regimes jurídicos únicos, sempre gerou polêmicas e contencioso judicial. Situação que começa a ser definida em razão do entendimento da matéria que está se cristalizando no Supremo Tribunal Federal, notadamente em julgamento de mandados de injunção.

O entendimento acerca do direito do servidor à aposentadoria especial traz reflexos orçamentários de difícil mensuração para os regimes próprios previdenciários, em virtude de completa ausência de estudos atuariais e de relatórios de impacto financeiro-orçamentário exigido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Destaque-se ainda que o reflexo será maior para os municípios menores, cuja terceirização das atividades sujeitas a agentes nocivos é bastante insipiente, sendo, na maioria das vezes, desempenhadas pelos próprios servidores.

A reanálise dos planos atuariais se mostra inevitável, uma vez que até então não se incluíam neles a contagem de tempo especial para os servidores públicos. Além disso, gera a necessidade de adequação técnica operacional para que os regimes próprios possam validar o tempo de serviço exercido sob agentes nocivos.

Da Aposentadoria Especial no Regime Geral

Evolução Legislativa da Aposentadoria Especial

A aposentadoria especial surge no ordenamento brasileiro com a edição da Lei n. 3.807, de 26 de agosto de 1960, para que os trabalhadores comprovassem o exercício de atividade profissional em serviços considerados penosos, insalubres ou perigosos durante 15, 20 ou 25 anos, de acordo com uma relação anexa à lei. Pela legislação original, era necessário que o segurado tivesse uma idade mínima de 50 anos.

A Lei n. 5.440-A, de maio de 1968, aboliu a exigência de idade mínima de 50 anos para a concessão da aposentadoria especial. Entretanto, em consequência de legislações posteriores, o limite de idade foi mantido para algumas categorias

Regulamento dos Benefícios da Previdência Social — RBPS, aprovado pelo Decreto n. 83.080, de 24 de janeiro de 1979, criou os Anexos I e II,

que tratavam da classificação das atividades profissionais segundo, respectivamente, os agentes nocivos e os grupos profissionais.

A partir da Lei n. 6.643 de 14, de maio de 1979, passou-se a permitir que fosse computado, para fins de aposentadoria especial, o período em que os trabalhadores permanecessem licenciados do emprego ou da atividade para exercerem cargo de administração ou de representação sindical.

O Regulamento de Benefícios da Previdência Social (RBPS), aprovado pelo Decreto n. 611, de 21 de julho de 1992, que regulamentou a Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991, determinou que, para efeito de concessão de aposentadoria especial, seriam considerados os Anexos I e II do RBPS, aprovados pelo Decreto n. 83.080, de 1979, e o Anexo do Decreto n. 53.831, de 1964.

A Lei n. 6.887, de 10 dezembro de 1980, permitiu a conversão do tempo de serviço de atividade comum para especial e vice-versa, favorecendo trabalhadores que migravam de um tipo de atividade para outro. Estes dois pontos foram mantidos na Lei n. 8.213, de julho de 1991 (Lei de Benefícios). Somente desaparecendo por vedação expressa na Lei n. 9.032/1995.

Com a edição da Lei n. 9.032, de 28 de abril de 1995, que alterou os dispositivos da Lei n. 8.213, de 1991, foi abolida a aposentadoria especial por categoria profissional (Quadro anexo do Decreto n. 53.831/64 e Anexo II do Decreto n. 83.080/79), passando a ser devida apenas ao segurado que, em razão de seu trabalho, esteve sujeito a condições especiais que prejudicaram sua saúde ou sua integridade física (Anexo I do Decreto n. 83.080/79).

Em 14 de outubro de 1996, foi publicada a Medida Provisória n. 1.523, posteriormente convertida na Lei n. 9.528/97, que modificou a redação do artigo 58, da Lei n. 8.213/91, passando a exigir, além do formulário (SB-40, DSS 8030), o laudo pericial, para fins de comprovação do período especial.

O Decreto n. 2.172, de 05 de março de 1997, criou o Anexo IV que trata da classificação dos agentes nocivos, em substituição aos Anexos anteriormente vigentes.

A Lei n. 9.528, de 10.12.1997 (conversão da Medida Provisória n. 1523, de 11.10.1996, e reedições posteriores), determinou que a relação dos agentes nocivos seja definida pelo Poder Executivo e as exigências de laudo técnico de condições ambientais de trabalho, do laudo técnico de informação sobre a existência de tecnologia de proteção coletiva e de perfil

profissiográfico sejam expedidas por médico do trabalho ou engenheiro de segurança do trabalho.

A Lei n. 9.711, de 20.11.1998 (conversão da MP 1663-10, de 1998 e reedições posteriores), revoga tacitamente o § 5º do artigo 57, da Lei n. 8.213/91, e permite a conversão de tempo especial em comum apenas até 28 de maio de 1998.⁷ Mantendo-se esta possibilidade apenas para quem, até 28/5/98, tivesse completado pelo menos 20% do tempo necessário para a obtenção da respectiva aposentadoria especial com efetiva exposição aos agentes nocivos elencados pela legislação.

A Lei n. 9.732, de 11.12.1998 (conversão da MP 1729, de 2.12.1998), determinou financiamento específico para a aposentadoria especial, exigência de laudos técnicos nos termos da legislação trabalhistas, informação sobre o uso de Equipamento de Proteção Individual (EPI) e a previsão do cancelamento da aposentadoria do segurado que, após a concessão da aposentadoria, continuasse a exercer a mesma atividade que gerou o benefício (atividades sujeitas aos agentes nocivos).

O Decreto n. 3.048, de 06 de maio de 1999, trata da classificação dos agentes nocivos em seu Anexo IV e, quanto aos documentos aptos a provar o exercício de atividade especial, dispõe em seu art. 68, §2º, **verbis**:

§ 2º. A comprovação da efetiva exposição do segurado aos agentes nocivos será feita mediante formulário denominado perfil profissiográfico previdenciário, na forma estabelecida pelo Instituto Nacional do Seguro Social, emitido pela empresa ou seu preposto, com base em laudo técnico de condições ambientais do trabalho expedido por médico do trabalho ou engenheiro de segurança do trabalho (redação dada pelo Decreto n. 4.032, de 26/11/2001).

Quanto aos documentos aptos a provar o exercício de atividade especial, vejamos o que dispõe o artigo 58, da Lei 8.213/91, **verbis**:

Art. 58. A relação dos agentes nocivos químicos, físicos e biológicos ou associação de agentes prejudiciais à saúde ou à integridade física considerados para fins de concessão da aposentadoria especial de que trata o artigo anterior será definida pelo Poder Executivo (redação dada pela Lei n. 9.528, de 10.20.97).

§ 1º. A comprovação da efetiva exposição do segurado aos agentes nocivos será feita mediante formulário, na forma estabelecida pelo Instituto Nacional do

⁷ Observando que, por força de ação civil pública, a limitação da conversão foi suspensa. E em agosto de 2003, quando julgou o RE relativo à matéria, o STF entendeu como constitucional tal limitação, forçando o Poder Executivo a alterar o artigo 70, do Decreto n. 3.048/99, que passou a permitir a conversão de tempo especial em qualquer período.

Seguro Social — INSS, emitido pela empresa ou seu preposto, com base em laudo técnico de condições ambientais do trabalho expedido por médico do trabalho ou engenheiro de segurança do trabalho nos termos da legislação trabalhista (redação dada pela Lei n. 9.732/98 — D.O.U. 14/12/98).

§ 2º. Do laudo técnico referido no parágrafo anterior deverão constar informação sobre a existência de tecnologia de proteção coletiva ou individual que diminua a intensidade do agente agressivo a limites de tolerância e recomendação sobre a sua adoção pelo estabelecimento respectivo (redação pela Lei n. 9.732/98 — D.O.U. 14/12/98).

§ 3º. A empresa que não mantiver laudo técnico atualizado com referência aos agentes nocivos existentes no ambiente de trabalho de seus trabalhadores ou que emitir documento de comprovação de efetiva exposição em desacordo com o respectivo laudo estará sujeita à penalidade prevista no art. 133 desta Lei (parágrafo acrescentado pela Lei n. 9.528, de 10.12.97).

§ 4º. A empresa deverá elaborar e manter atualizado perfil profissiográfico abrangendo as atividades desenvolvidas pelo trabalhador e fornecer a este, quando da rescisão do contrato de trabalho, cópia autêntica deste documento (parágrafo acrescentado pela Lei n. 9.528, de 10.12.97).

O Decreto n. 4.729, de 3 de setembro de 2003, dá nova redação ao artigo 70, do Decreto n. 3.048/99, para permitir a conversão do tempo de atividade sob condições especiais em tempo de atividade comum em qualquer período.

Aspectos Gerais da Aposentadoria Especial

A aposentadoria especial no Regime Geral está prevista nos artigos 57 e 58 da Lei n. 8.213/91.

Trata-se de prestação previdenciária na modalidade de benefício, devido ao empregado segurado, trabalhador avulso ou cooperado que tenha trabalhado 15, 20 ou 25 anos, sujeitando-se a condições que prejudicaram sua saúde ou sua integridade física.

A aposentadoria especial visa proteger a saúde ou integridade física do trabalhador, permitindo sua saída do mercado de trabalho mais cedo, antes de sua saúde ter sido atingida. Assim, de forma sintética, podemos afirmar que a aposentadoria especial lastreia-se num caráter protetivo e preventivo. O que determina o direito à prestação é a exposição do trabalhador ao agente nocivo presente no meio ambiente laboral e no processo produtivo em nível de concentração superior aos limites de tolerância estabelecidos.

A aposentadoria especial é uma espécie de aposentadoria por tempo de contribuição com requisitos próprios. Logo, não há necessidade do segurado comprovar que esteja em situação de incapacidade laborativa total e permanente (inválido).

A concessão da aposentadoria especial depende da comprovação, pelo segurado, de exposição às condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física. A exposição aos agentes nocivos há de ser permanente, não ocasional nem intermitente.

São considerados agentes nocivos:

- físicos — ruído (Nível de Pressão Sonora Elevado NPSE), vibrações, calor, pressões anormais, radiações ionizantes e não ionizantes etc.;
- químicos — manifestados por névoas, neblinas, gases, vapores de substâncias nocivas, presentes no ambiente de trabalho e absorvidos pela via respiratória, assim como os passíveis de absorção por outras vias;
- biológicos — bactérias, fungos, parasitas, vírus etc.

A comprovação da efetiva exposição do segurado aos agentes nocivos atualmente é feita mediante formulário denominado Perfil Profissiográfico Previdenciário, na forma estabelecida pelo INSS, sendo emitido pela empresa ou seu preposto, com base em laudo técnico de condições ambientais do trabalho, e expedido por médico do trabalho ou engenheiro de segurança do trabalho. Entre outras informações, deve conter registros ambientais, resultados de monitoração biológica e dados administrativos.

O Perfil Profissiográfico Previdenciário PPP é documento histórico-laboral do trabalhador que reúne dados administrativos, registros ambientais e resultados de monitoração biológica durante todo o período em que este exercer suas atividades. É obrigatório a partir de 1º de janeiro de 2004 para os trabalhadores submetidos aos agentes nocivos.

O PPP deve ser emitido: a) quando o contrato de trabalho é encerrado; b) quando o segurado for dar entrada no pedido de aposentadoria; e c) ou quando solicitado pela perícia médica do INSS para fins de concessão de benefícios de incapacidade.

Além do PPP, as empresas estão obrigadas a manter laudos técnicos atualizados, sob pena de multa por força do artigo 58, *caput* e §§3º e 4º, da

Lei n. 8.213/91 e do artigo 283, do Decreto n. 3.048/99 (Regulamento da Previdência Social).

O artigo 65 do Decreto n. 3.048/99 — Regulamento da Previdência Social estabelece que “considera-se trabalho permanente aquele que é exercido de forma não ocasional nem intermitente, no qual a exposição do empregado, do trabalhador avulso ou do cooperado ao agente nocivo seja indissociável da produção do bem ou da prestação do serviço”.

Para análise e enquadramento dos agentes nocivos, é indispensável a consulta do Anexo IV, do Decreto n. 3.048/99 (Classificação dos agentes nocivos), bem como das seguintes Normas Regulamentares expedidas pelo Ministério do Trabalho e Emprego: NR 6 trata dos Equipamentos de Proteção Individual — EPI; NR 7 trata do Programa de Controle Médico da Saúde Ocupacional — PCMSO; NR 9 trata do Programa de Prevenção de Riscos Ambientais — PPRA e NR 15 trata das atividades e operações insalubres.

É possível converter o tempo trabalhado em condições especiais em comum, sendo vedada a conversão do tempo comum em especial. O tempo de trabalho exercido sob condições especiais prejudiciais à saúde ou à integridade física será somado, após a conversão, ao tempo trabalhado em atividade comum. Para a conversão de tempo especial em comum, aplica-se a seguinte tabela, prevista no artigo 70, do Decreto n. 3.048/99:

Tempo a converter	Multiplicadores	
	Mulher (para 30)	Homem (para 35)
De 15 anos	2,00	2,33
De 20 anos	1,50	1,75
De 25 anos	1,20	1,40

Para fins de enquadramento da atividade e conversão, aplica-se a lei vigente no momento da exposição aos agentes nocivos, ou seja, aplica-se o princípio *tempus regit actum*.

Exemplificando: segurado com 11 anos de atividade especial, exposto ao agente nocivo químico chumbo (Anexo IV, do Decreto n. 3.048/99, Código 1.0.8) e mais 12 anos de atividade comum. Para encontrar os meses e dias, basta trabalhar com o número após a vírgula, assim:

$$11 \times 1,40 = 15,4$$

$$0,4 \times 12 = 4,8$$

$$0,8 \times 30 = 24$$

Tempo convertido: 15 anos, 4 meses e 24 dias + 12 anos, 0 meses e 00 dias = 27 anos, 4 meses e 24 dias.

Conclusão

O posicionamento do STF, verificado no julgamento dos mandados de injunção quanto ao tema aposentadoria especial, com certeza gerará a necessidade de adequação e operacionalização por parte dos regimes próprios para a entrega desta prestação ao servidor público, além de pressionar o Congresso Nacional para que preencha o “vácuo legislativo regulatório” da matéria com a edição de Lei Complementar nos moldes exigidos pela Constituição. Até que isto ocorra, aplicar-se-ão as regras dos artigos 57 e 58 da Lei n. 8.213/91.

Artigo 2

TRIBUNAIS DE CONTAS E REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA (RPPS): UMA RELAÇÃO MAIS DO QUE CONSTITUCIONAL

Sheyla Barreto Braga de Queiroz¹

Introdução

A relação entre os Tribunais de Contas, de qualquer das esferas (da União — TCU, dos Estados — TCE, e dos Municípios — TCM, onde houver), e os Regimes Próprios de Previdência, como o título deste artigo prenuncia, é mais do que constitucional: é institucional, legal e mesmo umbilical.

Com efeito, uma leitura rápida do comando trazido no parágrafo único do artigo 70 da *Lex Major* (“Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”) antecipa o dever do cuidador de recursos públicos de prestar contas à sociedade, por meio do Poder Legislativo, dada sua maior representatividade, para tanto auxiliado ou subsidiado tecnicamente pelo Tribunal de Contas.²

¹ Mestre em Direitos Humanos pelo Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba, Campus I. Especialista em Direito Constitucional e Financeiro e em Direito Empresarial pela mesma Universidade. Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, atualmente ocupando o cargo de Subprocuradora-Geral, com assento na 2ª Câmara. Professora da graduação em Direito da FESP Faculdades, em João Pessoa-PB. Professora da Pós-Graduação *Lato Sensu* do Curso de Ciências Contábeis do IESP.

² A *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*, documento histórico, fruto da gloriosa Revolução Francesa, que deu ao mundo a tríade sobre a qual repousa a maioria dos ordenamentos jurídicos ocidentais (liberdade-igualdade-fraternidade), contém disposição, em seu artigo XV, bastante reveladora da importância do Controle Externo: “A sociedade tem o direito de pedir conta a todo agente público de sua administração.” Reconhecendo

Poder-se-ia sustentar, por conseguinte, uma espécie de direito fundamental à prestação de contas por quem quer que utilize dinheiros e/ou bens públicos. Tem-se, pois, um “toque de Midas” que atrai inexoravelmente a responsabilidade para a pessoa física ou jurídica que *tocar* no patrimônio público, eventual ou permanentemente, a exemplo do lendário rei grego que foi agraciado/condenado com o dom de transformar em ouro tudo aquilo que tocasse.

A esse órgão de assento constitucional se comete a função de exercer o Controle Externo, malgrado não na condição de titular — este sendo o Poder Legislativo, também sobre os RPPS e seus gestores, os quais são administradores públicos tanto no sentido de quem conduz os multifacetados ofícios em nome e favor da sociedade, quanto, igualmente, no senso de quem deve dar conhecimento público a todas as suas ações (em decorrência do clamor popular e do princípio da transparência e da indeclinável responsabilidade/*accountability*).

Os Tribunais de Contas e suas funções fiscalizadoras

Sendo o Brasil um Estado Democrático de Direito,³ por desígnio constitucional (artigo 1º), fácil é promover a associação entre Administração e Controle, na medida em que não se concebe um poder irresponsável, incontestável perante a coletividade, ilimitado, ou sem respaldo na le-

e explicitando de maneira inovadora o caráter bifronte das funções públicas, adverte o então deputado pela Cidade de Paris e Secretário da Assembléia Nacional Constituinte: “É um grande erro considerar o exercício do poder público um *direito*. É um *dever*. Os oficiais da nação não têm, acima dos outros cidadãos, senão maiores deveres; e não se enganem, pois estamos longe disso, que ao pronunciar essa verdade se queira depreciar o caráter do homem público. É a ideia de um grande dever a cumprir e, em consequência, de uma grande utilidade para os outros, que fez nascer e justifica as deferências e o respeito que dirigimos a esses homens.” Cf. GARCIA, Emerson. *Exposição refletida dos Direitos do Homem e do Cidadão pelo Abade Sieyès*. (Organização, tradução e estudo introdutório). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 71.

³ “Estado Social e Democrático de Direito é Estado ideal, no qual [...] também deve haver uma firme determinação, na atuação constante, no sentido de promover o desenvolvimento econômico com justiça social, mediante a partilha equitativa dos ônus e dos benefícios da vida em sociedade, pela redistribuição do que estiver concentrado, e pela adoção de providências que impeçam a indevida concentração.” DALLARI, Adilson Abreu. Administração Pública no Estado de Direito. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, Malheiros, n. 5, p. 35, 1994.

galidade/constitucionalidade. É a velha lição histórica segundo a qual quem tem o poder nas mãos é levado ou tentado a dele abusar⁴ e, justamente por isso, necessita de uma baliza e de um agente fiscalizador ou controlador, pois não basta se elaborar e promulgar a lei — aí incluída a Constituição — há de se prever e garantir mecanismos de implementá-la e efetivá-la em sanções (premiais ou punitivas) para os maus aplicadores ou intérpretes.

O Brasil, em número e variedade de leis e outras espécies de atos normativos, experimenta um verdadeiro inferno, sendo certo que ninguém dá conta de acompanhar tamanha profusão no processo de atualização legislativa, a começar pelas sucessivas e inacabáveis emendas constitucionais, transmutando a Carta Magna em um texto em constante revisão, fenômeno que não gera a segurança jurídica⁵ desejável.

Logo, o controle da Administração Pública se impõe.

Luiz Bernardo Dias Costa,⁶ sintetizando o pensamento de João Cândio de Mello Junior, oferece os diversos significados que a palavra *controle*, advinda do francês *contrôle*, pode assumir, como sendo:

- *Dominação: a que se associam as ideias de subordinação, centralização, monopolização. É o sentido mais forte do termo, originando, como corrupção, as ideias de força e mesmo abuso. Por exemplo, controlar um partido político, um banco, uma sociedade anônima.*
- *Direção: comando, gestão, significa ter a direção efetiva; exercer influência determinante; ser o senhor numa situação. Por exemplo, controlar a produção.*

⁴ Oportuno lembrar o comentário em forma de trocadilho do atual Ministro do STF, Carlos Ayres de Farias Britto: “[...] não há maior poder de atração que a atração do poder”. Cf. BRITTO, Carlos Ayres. A supremacia do poder executivo da União na partilha constitucional de competências. *Revista de Direito Público*, Revista dos Tribunais, São Paulo, n. 55/56, jul./dez., p. 61, 1980.

⁵ “[...] ‘Segurança jurídica’, no mais das vezes, traduz o sentimento de justiça que deve ser preservado pela manutenção de circunstâncias consolidadas, quer tenham atingido a esfera individual ou se relacionem a interesses da sociedade. Na doutrina e na jurisprudência, o termo, em regra, é utilizado para fundamentar a proteção de direitos pela imutabilidade das situações e relações jurídicas estabelecidas”. COSTALDELLO, Ângela Cássia. *A invalidade dos atos administrativos — uma construção teórica frente ao princípio da estrita legalidade e da boa-fé*. Curitiba, 1998. 160 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado). Universidade Federal do Paraná, p. 33.

⁶ COSTA, Luiz Bernardo Dias. *Tribunal de Contas: evolução e principais atribuições no Estado Democrático de Direito*. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 40.

- *Limitação: ideia de regulamentação, proibição. Traz subjacente o aspecto negativo, restritivo ou inibidor. Por exemplo, controlar as importações, o câmbio.*
- *Vigilância ou fiscalização: ideia de supervisão, inspeção, censura. Por exemplo, controlar as finanças, a gestão de um gerente.*
- *Verificação: exame, constatação. Por exemplo, controlar um orçamento. Implica a ideia de finalidade: controla-se para descobrir o verdadeiro.*
- *Registro: identificação, equivalência, autenticação. É o sentido originário do termo controle e designa a mais fraca intensidade do ato de controle.*

Pelas plagas brasileiras, há essencialmente três tipos de controle, no atinente à origem: o judiciário, o parlamentar e o administrativo. Os modernos administrativistas têm inserido, ultimamente, o controle do Ministério Público, instituição essencial à prestação jurisdicional e à defesa da ordem jurídica e dos direitos fundamentais difusos e coletivos, sobre todos os Poderes e instituições, até ele mesmo.⁷

Os Tribunais de Contas, cujos membros podem ser ministros — no caso do TCU — ou conselheiros (TCE e TCM), exercem, por óbvio, o controle administrativo extrínseco (fora da Administração responsável pela emissão do ato ou desempenho da atividade), estando mais próximos dos aspectos da inspeção, supervisão, do exame e da autenticação de atos administrativos e financeiros. Não julgam pessoas propriamente ditas, nos moldes do Judiciário, embora se acerque da Magistratura sob diversas nuances,⁸ e nem operam o controle político, que por sua vez tem, na alça da mira, o interesse público⁹ e os interesses do Estado, nem sempre convergentes.

⁷ Cf. JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 984.

⁸ “Incumbe ao Tribunal de Contas o controle externo, especialmente na modalidade de fiscalização. Essa é uma atribuição que, em tese, pode enquadrar-se no âmbito tanto do Poder Judiciário quanto do Legislativo. Veja-se que a atividade do Tribunal de Contas é, quanto à sua natureza, muito mais próxima da função de controle reservada constitucionalmente para o Judiciário. Mais do que isso, a organização estrutural imprimida pela Constituição ao Tribunal de Contas é extremamente semelhante à do Poder Judiciário, tal como previsto no art. 73 da CF/88.”

⁹ “O Estado, portanto, ainda é protagonista na história da humanidade, seja no plano internacional, seja no plano doméstico. Sua presença em uma relação jurídica exigirá,

Ora, se é fato que quem detém o poder dele tende a abusar, o controle jamais poderá ficar exclusivamente a cargo do próprio agente público, sob pena de se concentrarem na mesma pessoa as figuras de controlador e controlado. Uma coisa é integração dos sistemas de controle (interno e externo), na esteira do dicionário no artigo 74 e respectivos parágrafos da Constituição Cidadã, outra é confusão ou superposição entre as competências.

Quanto ao aspecto temporal, as Cortes de Contas — que não se confundem com tribunais administrativos — podem se fazer notar em três momentos distintos: antes (*Controle prévio*, e.g.: na apreciação da legalidade de um edital de licitação), durante (*Controle concomitante ou sucessivo*, v.g.: no acompanhamento da execução de um contrato para construção de um imóvel) e depois (*Controle a posteriori*, e.g.: quando da apreciação de um ato concessivo de aposentadoria ou pensão, para fins de registro) da realização do ato. Em todos esses lapsos temporais, funcionará um corpo técnico formado por auditores de contas públicas e procuradores do Ministério Público especial (também conhecido como Ministério Público de Contas).

Não se pode, tampouco, reservar as atribuições deste *Parquet* de Contas, que não defende os interesses do Tribunal ou de terceiros, só atua como *custos legis* (fiscais da lei), aos demais membros do Ministério Público comum. A esse propósito, transcreva-se recorte jurisprudencial lavrado pelo Supremo Tribunal Federal esclarecendo sua especificidade de atuação junto aos Tribunais de Contas:

como regra geral, um regime jurídico específico, identificado como de direito público. Os agentes do Estado não agem em nome próprio nem para seu desfrute. As condutas praticadas no exercício de competências públicas estão sujeitas a regras e princípios específicos, como o concurso, a licitação, a autorização orçamentária, o dever de prestar contas, a responsabilidade civil objetiva. No espaço público não reinam a livre iniciativa e a autonomia da vontade, estrelas do regime jurídico de direito privado.

Ainda uma última observação: em um Estado democrático de direito, não subsiste a dualidade cunhada pelo liberalismo, contrapondo Estado e sociedade. O Estado é formado pela sociedade e deve perseguir os valores que ela aponta. Já não há uma linha divisória romântica e irreal separando culpas e virtudes.” BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 69.

ADI 3307/MT - MATO GROSSO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Relatora: Min. CÁRMEN LÚCIA

Julgamento: 02/02/2009 Órgão Julgador: Tribunal Pleno

Publicação

DJe-099 DIVULG 28-05-2009 PUBLIC 29-05-2009

EMENT VOL-02362-05 PP-00820

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE DO EXERCÍCIO DE SUAS FUNÇÕES POR MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. SIMETRIA OBRIGATÓRIA COM O MODELO NACIONAL.

1. A Lei Complementar mato-grossense n. 11/1991 foi revogada pela Lei Complementar n. 269, que estabeleceu a organização do Tribunal de Contas daquele Estado. Prejuízo, neste ponto, da Ação.
2. O Ministério Público Especial, cujas atividades funcionais sejam restritas ao âmbito dos Tribunais de Contas, não se confunde nem integra o Ministério Público comum.
3. É obrigatória a adoção, pelos Estados, do modelo federal de organização do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público que perante ele atua. Aplicação do princípio da simetria.
4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada parcialmente julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão “exercício privativo das funções do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas”, constante do art. 106, inc. VIII, da Constituição do Mato Grosso e do art. 16, § 1º, inc. III, da Lei Complementar n. 27/1993 daquele mesmo Estado.

O Controle Externo pode e deve atuar — e o ideal seria assim — junto com o Controle Interno¹⁰ de cada ente (geralmente denominado Controladoria ou Secretaria de Controle da Despesa Pública) ou singularmente, por provocação de terceiros (cidadãos) ou por impulso próprio, para tanto promovendo inspeções *in loco*, a fim de coletar subsídios, dados e documentos para a instrução dos processos a seu cargo.

¹⁰ Para Hely Lopes Meirelles, controle interno “é todo aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria Administração. Assim, qualquer controle efetivado pelo Executivo sobre seus serviços ou agentes é considerado interno, como interno será também o controle do Legislativo ou do Judiciário, por seus órgãos de administração, sobre seu pessoal e os atos administrativos que pratique.” Cf. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 641.

Cada vez mais os Tribunais de Contas do país buscam exercer um controle de resultados, fruto dos ideais espalhados pela Constituição desde o advento da Reforma Administrativa do final da década de 1990, tendo à frente o então Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira. Eles procuram, outrossim, orientar os jurisdicionados, entre os quais se incluem os gestores dos RPPS, antes de adotar medidas drásticas como reprovar contas, aplicar multas pessoais e representar aos Poderes e autoridades competentes. Para tanto, lançam mão do estudo de ferramentas como os Relatórios de Execução Orçamentária, de Gestão Fiscal e as leis orçamentárias. Na Paraíba, há o interessantíssimo Sagres, um sistema de acompanhamento da gestão dos recursos públicos alimentado pelos gestores e seus assessores técnicos, na conformidade das orientações do TC/PB.¹¹

Consoante se extrai do Relatório da Decisão n. 765/99 — Plenário, publicada no *Diário Oficial da União* de 18/11/1999:

*A atuação estatal não deve mais ser balizada apenas pelos critérios de legalidade, de moralidade e de impessoalidade. Exige-se que a gestão pública seja igualmente pautada pelos princípios da eficiência e da economicidade. A ênfase é dada na produtividade, na obtenção de resultados. Portanto, atuação administrativa legítima, nos dias atuais, será aquela que, além de realizar os princípios tradicionais da impessoalidade, da legalidade etc., igualmente dê ênfase à obtenção de resultados positivos sob o ponto de vista da eficiência, da economicidade.*¹²

No exercício do Controle Externo, que engloba as funções fiscalizadoras de natureza contábil, orçamentária, financeira, patrimonial e operacional¹³

¹¹ Cf. o sítio eletrônico do Tribunal de Contas do Estado (www.tce.pb.gov.br) e clicar no link Sagres.

¹² Cf. BUGARIN, Paulo Soares. *O princípio constitucional da economicidade na jurisprudência do Tribunal de Contas da União*. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 144.

¹³ Jorge Ulisses Jacoby Fernandes define auditoria operacional, extremado-a, simultaneamente, da inspeção ou diligência: “A auditoria operacional tem por objetivo o levantamento das atividades de operação de um órgão ou entidade, considerados na sua inteireza, abrangendo o exame econômico-financeiro num sentido analítico, ao passo que as inspeções se dirigem à verificação de fatos ou conjunto de fatos determinados. A auditoria operacional visa avaliar o conjunto de operações e indicar os procedimentos que devem ser revistos, objetivando o aperfeiçoamento das atividades para a consecução da missão institucional, servindo muito mais à Administração que pretenda uma radiografia da sua *performance*; a inspeção volta-se para a verificação de informações necessárias à

— esta última mais rara e difícil de acontecer, porque diz respeito à mensuração da eficiência,¹⁴ eficácia e economicidade das ações, os Colegiados de Contas assumem o papel de lanterna de proa, não só para os parlamentares titulares natos do Controle Externo, como também para a própria sociedade e os gestores públicos, que ganham com o conhecimento do histórico dos seus antecessores, para não incorrerem nos mesmos erros, omissões e falhas hauridas pelo corpo técnico, confirmadas pelo *Parquet* de Contas e acatadas pelos ministros/conselheiros e auditores relatores.

Neste ponto, seria recomendável a cada Chefe do Poder Executivo que nomeia o Presidente do RPPS sondar junto ao Tribunal de Contas a que se encontra vinculado o grau de (in)eficiência de um administrador da autarquia, fundo ou fundação previdenciária cujas contas já tenham sido julgadas e, bem assim, o perfil do administrador talhado para desincumbir-se da importante missão de gerenciar o sistema previdenciário do ente.

Aspectos da Gestão dos RPPS Examinados Pelos Tribunais de Contas

A Lei n. 9.717/98 estabelece, no inciso IX de seu artigo 1º, que os RPPS estarão sujeitos às inspeções e auditorias de natureza atuarial, contábil, financeira, orçamentária e patrimonial dos órgãos de Controle Interno e Externo.

Os Tribunais de Contas, dentro da estrutura típica de um Estado democrático de direito em cujo seio vigora o sistema dos freios e contrapesos (*checks and balances*), por força de que os Poderes criam freios para si e para outrem, são responsáveis pelo exame da prestação de contas dos gestores à luz da Constituição Federal, das leis infraconstitucionais, decretos, orientações

Regularidade dos juízos firmados em sede de controle, equivalendo muitas vezes às diligências.” FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005. Um exemplo de auditoria operacional em RPPS seria a avaliação da qualidade do atendimento ao segurado.

¹⁴ “Eficiência significa algo ligado ao aproveitamento dos recursos disponíveis, dos bens e reconhecimentos técnicos amealhados pela civilização ao alcance de alguma atividade útil. O aproveitamento será tanto mais eficiente quanto menores forem as perdas ou a dispersão. Se com os mesmos recursos teria sido possível produzir mais ou garantir conforto a maior número de pessoas, então alguma coisa falhou no campo econômico. Essa coisa seria a eficiência.” COELHO, Fábio Ulhôa. *A análise econômica do Direito*. In: SUNDFELD, Carlos Ari *et al.* *Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito — PUC-SP*. São Paulo: Max Limonad, 1995. p. 157.

normativas, resoluções normativas, portarias e também sob os aspectos da legitimidade (ônus à sociedade), economicidade (custo-benefício), eficiência (resultados), moralidade, impessoalidade e razoabilidade.

Tomando por base a experiência acumulada pelo TCE-PB, sinédrio para o qual a questão previdenciária vem crescentemente avultando-se, interessa saber, para fins de análise e julgamento (não apreciação) das contas prestadas pelo Diretor-Presidente do RPPS, Regime a que se atrelam somente os servidores efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por expressa dicção constitucional:¹⁵

- a) entrega da prestação de contas no prazo e na forma legal ou regimentalmente estabelecidos;
- b) lei instituidora (validade, vigência, publicação, alterações posteriores);
- c) observância do caráter contributivo e solidário¹⁶ do RPPS, caracterizado pela fixação, em lei do ente federativo (Estado ou Município), das alíquotas de contribuição do ente e dos segurados ativos, inativos e pensionistas, bem como pela retenção e repasse das contribuições pelos Poderes Legislativo e Executivo;
- d) existência ou não (déficit) do equilíbrio financeiro e atuarial, através da implementação, em lei estadual/municipal, das alíquotas de contribuição definidas na avaliação atuarial contratada anualmente, e da adoção das medidas sugeridas pelo atuário, profissional versado em Atuária, devidamente registrado no Instituto Brasileiro de Atuária, a quem se encomenda a formulação de cenários e hipóteses capazes de viabilizar a continuidade do Regime;

¹⁵ Vide o artigo 40, nas redações dadas pelas Emendas Constitucionais n. 20, de 1998 e n. 41, de 2003.

¹⁶ “Além de contributivo, o regime se declara também de *caráter solidário*. Isso tem consequências. Não pode ser uma mera declaração vazia de sentido valorativo, porque a solidariedade implica a redistribuição de rendas segundo as necessidades de cada um. Declarando que o regime tem *caráter contributivo e solidário*, a Constituição não se atém apenas à solidariedade interprofissional — ou seja, restrita aos participantes, [...] para se apoiar na solidariedade nacional, que rege todo o sistema de seguridade social, no quadro de um regime de vocação universal que requer a participação de todos por meio de exações obrigatórias de natureza fiscal — ou seja, a exigência de solidariedade entre os cidadãos é, pois, satisfeita com cada um contribuindo segundo suas faculdades para a cobertura das despesas engendradas pela proteção de todos.” SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 364-365.

- e) cobertura exclusiva a servidores públicos titulares de cargos efetivos e a militares e seus respectivos dependentes;
- f) existência de apenas um RPPS e uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente federativo;
- g) previsão de participação de representantes dos segurados, ativos e inativos, nos colegiados e instâncias de decisão em que os seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação (Controle Social ou direito de intervenção política e gerencial dos segurados, decorrente da descentralização e do ao menos teórico compartilhamento de gestão);
- h) utilização de recursos previdenciários apenas para o pagamento de benefícios e para a taxa de administração do RPPS;
- i) ausência de pagamento de benefícios mediante convênios, consórcios ou outra forma de associação entre Estados, entre Estados e Municípios e entre Municípios;
- j) garantia de pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do RPPS;
- k) não inclusão nos benefícios, para efeito de percepção, de parcelas remuneratórias pagas em decorrência de local de trabalho, de função de confiança ou de cargo em comissão e do abono de permanência de que tratam o § 19 do art. 40 da Constituição, o § 5º do art. 2º e o § 1º do art. 3º da Emenda Constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003;
- l) existência de contas bancárias destinadas aos recursos financeiros do RPPS distintas das contas do Tesouro do ente federativo;
- m) concessão de benefícios limitada ao rol de benefícios do RGPS (arrolados no artigo 18 da Lei n. 8.213/91, a saber: quanto ao servidor: aposentadoria por invalidez; aposentadoria por idade; aposentadoria por tempo de contribuição; auxílio-doença; salário-família; salário-maternidade; quanto ao dependente: pensão por morte; auxílio-reclusão);
- n) atendimento de solicitação de documentos ou informações pelo Ministério da Previdência Social;
- o) escrituração contábil de acordo com Plano de Contas definido por norma específica do MPS;

- p) observância dos limites de contribuição previdenciária ao RPPS estabelecidos nos artigos 2º e 3º da Lei Federal n. 9.717/98;
- q) aplicação dos recursos do RPPS no mercado financeiro e de capitais, de acordo com as normas vigentes do Conselho Monetário Nacional;
- r) encaminhamento à Secretaria da Previdência Social dos seguintes documentos: legislação completa referente ao regime de previdência social; Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial — DRAA, Demonstrativo Previdenciário, Demonstrativo de Investimentos e Disponibilidades Financeiras, Comprovante do Repasse e Recolhimento ao RPPS dos valores decorrentes das contribuições, aportes de recursos e débitos de parcelamento, Demonstrativos Contábeis e Demonstrativo da Política de Investimentos;
- s) obtenção e/ou validade do Certificado de Regularidade Previdenciária.

Ademais, no atinente à fiscalização contábil, o Tribunal de Contas sopeará aquilo discriminado na Lei n. 9.717/98, que principia com a obrigatoriedade da organização dos RPPS em normas gerais de Contabilidade e Atuária, de modo a pavimentar a obtenção e a manutenção do almejado equilíbrio financeiro e atuarial, entre as quais se revelam:

- a escrituração com inclusão de todas as operações de envolvimento direto ou indireto do Regime Próprio de Previdência Social e modificação de seu patrimônio, na esteira do princípio contábil da oportunidade, segundo o qual todas as variações verificadas no patrimônio de uma entidade deverão ser objeto de registro quando de sua ocorrência;
- a escrituração dos atos resultantes da gestão dos recursos previdenciários em contas distintas das contas do ente instituidor do RPPS, de maneira a permitir a distinção entre o patrimônio do RPPS e do ente, e, conseqüentemente, a elaboração de demonstrações contábeis específicas e fidedignas à realidade de cada um deles;
- a manutenção de registro contábil individualizado das contribuições de cada servidor e dos entes estatais, no qual deverão constar o nome, a matrícula e a remuneração de cada servidor, bem como os valores mensais e acumulados de sua contribuição e da contribuição

patronal. A Portaria MPAS n. 4.992/99 estabeleceu, ainda, no § 1º de seu artigo 12, a obrigatoriedade de emissão, pelo órgão gestor do RPPS, de extrato anual de prestação de contas, através do qual o segurado será cientificado das informações constantes de seu registro;

- o exercício contábil com a duração de um ano civil (1º de janeiro a 31 de dezembro);
- a obrigatoriedade de confecção de demonstrações contábeis (balanço orçamentário, balanço financeiro, balanço patrimonial e demonstração das variações patrimoniais) que evidenciam, e não mascaram, a situação do patrimônio do RPPS, bem como de suas variações, sob o manto das normas advindas do Ministério da Previdência Social;
- a utilização de registros contábeis auxiliares para a apuração de depreciações, reavaliações, evolução de reservas, entre outros fatos pendentes de controle;
- a complementação das demonstrações contábeis por meio de notas explicativas e quadros demonstrativos, os quais deverão discriminar os critérios adotados na constituição de provisões, depreciações, amortizações e reavaliações, e seus efeitos no patrimônio.

A leitura desse *checklist*, por si só, deixa entrever o quão intrincado é o rol de atribuições de um gestor do RPPS, que não pode descurar, ainda, da remessa dos processos de aposentadoria e pensão ao crivo do Tribunal de Contas (art. 71, inc. III da CR/1988), para fins de apreciação da legalidade e concessão/indeferimento do registro ao respectivo ato, com base nos documentos encartados ao processo original. Inúmeras vezes, a falta de uma assessoria técnica especializada (contadores e advogados) termina por complicar desnecessariamente o processo, implicando uma série de restrições pelo órgão técnico e subseqüentes diligências.

As contas serão julgadas regulares, regulares com ressalva(s) e irregulares, por omissão no dever de prestar contas; prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico; desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou de valores públicos e reincidência no descumprimento de determinação regularmente contida em decisão dos Tribunais de Contas.

Os nós górdios mais frequentes são causados, geralmente, por:

- más escolhas dos membros do *staff* do RPPS;
- falta ou insuficiência de assessoria técnica e jurídica;
- desconhecimento da legislação e falta de domínio da matéria previdenciária;
- relações institucionais vazias ou formais com os chefes dos Poderes e Instituições;
- ausência de espaço democrático para discussão dos problemas, inclusive junto à comunidade dos segurados;
- “capachismo”, aqui entendido como a total subordinação do gestor do RPPS, entidade que deve ser autônoma, isto é, autogerenciada, em relação à autoridade nomeante;
- não adequação das leis locais à Constituição Federal e à legislação previdenciária infraconstitucional;
- falta de vontade administrativa e de iniciativa para provocar o Judiciário, especialmente na cobrança dos repasses não feitos ou feitos a menor;
- descumprimento de acordos de parcelamento, mormente aqueles antigos, em 240 parcelas;
- situação irregular junto ao Ministério da Previdência Social.

Os Tribunais de Contas devem ser procurados e encarados como parceiros dos RPPS, um tipo de porto seguro institucional, que não somente em casos de tempestades servem de amparo e abrigo.

A dica infalível para o bom gestor do RPPS é manter-se sempre informado acerca das resoluções e pareceres normativos que disciplinam a relação entre os dois (TC e RPPS), buscar saber sobre o andamento dos processos de seu interesse, incluindo aqueles de concessão de aposentadoria e pensão, recebendo as recomendações e determinações baixadas em sede de acórdãos e resoluções como guias para uma melhor gestão.

Conclusão

Os Tribunais de Contas, órgãos auxiliares do Controle Externo, instituições essenciais ao bom andamento do Estado democrático de direito, têm todo o interesse de estreitar as relações com os RPPS, despindo-se das amarras e da simbologia de controladores insensíveis à realidade que os circunda e investindo-se da função de disseminadores de uma cultura previdenciária que, ao fim e ao cabo, redunde na proteção à pessoa do segurado e seus dependentes, bens maiores de qualquer sistema previdenciário.

No desempenho da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos RPPS, realizada prévia, concomitante ou posteriormente aos atos administrativos e atividades gerenciais, algumas dessas Cortes de Contas até dispõem de plantões técnicos, ouvidorias/canais de reclamações/sugestões, ou realizam eventos, por meio de que os gestores dos RPPS podem trocar suas experiências e tirar dúvidas, recebendo orientações, não apenas por ocasião da data da entrega das prestações de contas anuais ou envio de processos de aposentadoria e pensão.

Da boa relação institucional entre os Tribunais de Contas e os Regimes Próprios de Previdência Social, certamente advém o sucesso na gestão dos bens e interesses dos segurados e seus dependentes, do futuro, enfim, dessa massa de pessoas que têm o direito fundamental a benefícios sociais que lhes assegurem uma vida digna e plena.

Artigo 3

MERCADO DE CAPITAIS: GOVERNANÇA & EVOLUÇÃO

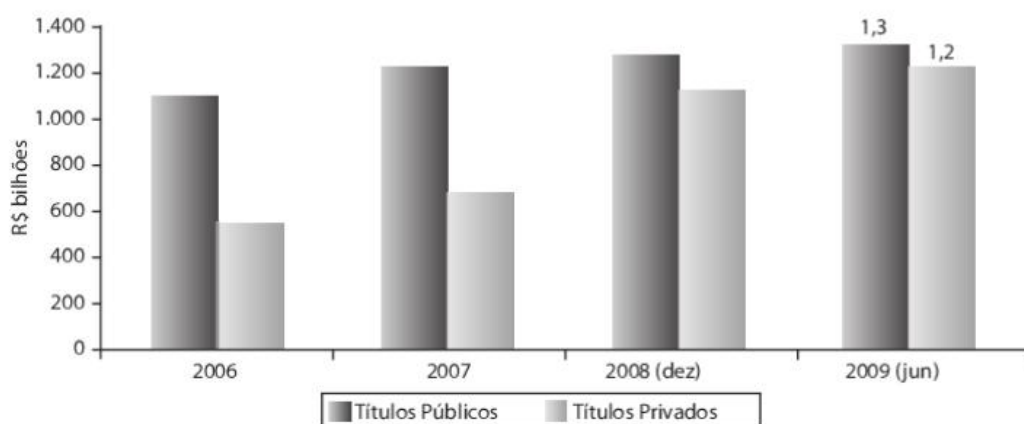
Sergio Cutolo¹

A dinâmica do mercado de renda fixa no Brasil tem refletido os avanços promovidos pela estabilidade econômica e pelos consistentes fundamentos de nosso mercado de capitais.

Não obstante os efeitos nefastos da crise financeira internacional sobre a economia brasileira, nos últimos meses, indícios importantes voltam a sugerir que as transformações estruturais relevantes ocorridas no mercado de dívida ao longo desta década vieram para ficar.

Um bom exemplo desse movimento é a significativa mudança de perfil da relação entre os estoques de títulos públicos e privados. Para se ter uma ideia, a participação dos recursos aplicados em títulos privados na totalidade da dívida pública e privada, que era de 15% em 2000, atualmente aproxima-se de 50%. Assim, nos últimos dez anos, experimentamos uma saudável e expressiva reorientação da poupança, em termos relativos, dos títulos públicos para captações privadas, que contribuem para financiar o desenvolvimento do país.

¹ Presidente da Andima e Diretor responsável pela área de Distribuição do Banco Pactual. Antes de se unir ao Pactual, foi Ministro da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano (fevereiro a julho de 1999) e Presidente da Caixa Econômica Federal (fevereiro de 1995 a janeiro de 1999) durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso e Ministro da Previdência Privada (novembro de 1993 a dezembro de 1994) durante o Governo Itamar Franco.



Além disso, a poupança interna tem crescido, o fluxo de recursos externos para o país continua a ser positivo, o prazo médio das operações de crédito vem aumentando e as taxas de juros embutidas nesses contratos têm recuado. São indicadores que corroboram as condições favoráveis de nossos mercados financeiro e de capitais.

Não podemos desprezar, contudo, a dura lição retirada da crise global que ainda assola as economias do mundo inteiro. Torna-se evidente que os agentes que compõem os mercados financeiros e de capitais, notadamente nos países mais desenvolvidos, adotaram procedimentos inadequados, com horizontes estreitos no que concerne à concessão e estruturação de operações de crédito, acabando por lançar a humanidade na primeira recessão global desde a Segunda Grande Guerra.

O custo fiscal dos ajustes está comprometendo, de modo considerável, um dos pilares do crescimento mundial nas últimas décadas. A relação dívida/PIB dos países mais desenvolvidos deverá passar dos 40%, registrados nos anos 1980, para 100% em 2014, de acordo com o FMI. É o Estado voltando a ter maior presença na economia.

Em decorrência disso, forma-se o consenso de que a globalização e a integração financeira exigem regras consistentes por parte das autoridades reguladoras, pois envolvem diferentes países e variáveis nem sempre identificadas e entendidas, fato que potencializa as incertezas.

Sob esse aspecto, o Brasil encontra-se hoje em uma situação muito favorável no que tange à sustentabilidade das instituições que atuam nos segmentos financeiro e de capitais, ao marco regulatório e à segurança e transparência das operações cursadas nos mercados acionário e de dívida.

Pela perspectiva das instituições, o custo da estabilidade foi elevado, e não podemos negligenciar na manutenção de seus fundamentos. Para citar apenas uma das dimensões do ajuste, o número de instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional foi reduzido de 910, em 1994 (antes do Plano Real), para 417, neste ano.

Ou seja, o combate à inflação e o saneamento de nosso Sistema Financeiro resultaram na redução de 55% das instituições participantes do mercado. Aprendemos, portanto, que, para desempenhar nossa função, de agentes essenciais ao crescimento econômico, devemos estar sempre atentos à nossa própria solvência.

Por tudo isso, sabemos que a principal missão dos agentes é tornar os mercados mais eficazes e seguros, contribuindo para aumentar sua transparência e possibilitar a clara identificação de seus riscos.

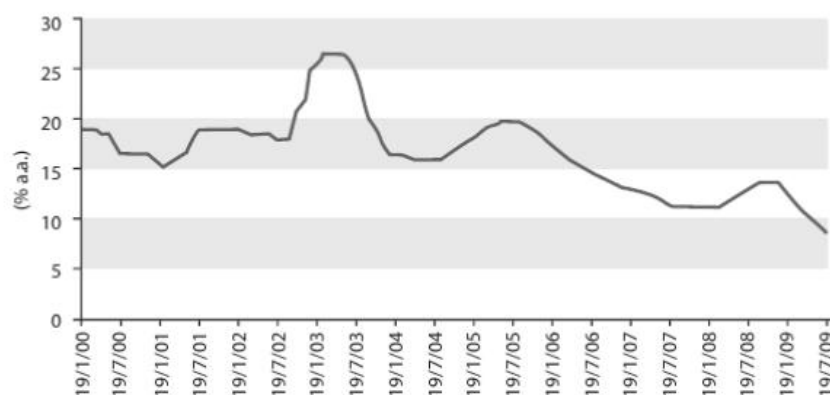
A sustentabilidade de nossas instituições somente será possível no contexto de mercados viáveis em longo prazo, nos quais os interesses de todos os agentes – intermediários, investidores, acionistas e contribuintes – sejam respeitados.

Neste sentido, é preciso reconhecer que o Brasil logrou realizar importantes avanços institucionais, no que se refere tanto aos instrumentos de gestão da política econômica, quanto à estrutura de regulação e autorregulação de seus mercados. Com isso, colocou-se em situação privilegiada para enfrentar os eventuais choques externos e seus efeitos nocivos sobre as variáveis econômicas domésticas.

No que toca à política econômica, o tripé formado por câmbio fluente, sistema de metas de inflação e equilíbrio das contas públicas tem-se mostrado eficaz em manter sob controle os níveis de preços. A previsibilidade assegurada por tal cenário é condição necessária para o bom funcionamento da economia nacional, sobretudo como elemento indutor das decisões de consumo e investimento.

Esse novo cenário possibilitou a redução consistente das taxas de juros nominais, fazendo com que fosse alcançado um dos patamares mais baixos de nossa história.

Evolução da Taxa Selic



A atual realidade das taxas de juros aplicadas aos títulos públicos, evidenciada no gráfico acima, se por um lado favorece o crescimento sustentável de nossa economia, por outro, torna a missão dos Regimes Próprios, de assegurar o cumprimento de suas metas atuariais, ainda mais desafiadora. A mera aplicação em títulos públicos federais, que garantia retorno suficiente sem exposição ao risco, deixa de ser solução óbvia. Novas alternativas, inevitavelmente, deverão ser perseguidas.

Se tomar riscos passa a ser inevitável, identificá-los, atualmente, é mais factível do que no passado. Com relação ao aprimoramento do marco regulatório e seus impactos sobre os ambientes de negócios, o país vem colhendo, na atual crise, os frutos de medidas adotadas nos últimos dez anos pelas autoridades reguladoras, tais como Banco Central, CVM, SPC e Susep. O rol de iniciativas que contribuíram para o fortalecimento do mercado financeiro brasileiro é extenso, o que torna quase impossível uma análise caso a caso.

Entretanto, não há como não destacar, por exemplo, o pleno alinhamento da regulação bancária no Brasil aos princípios de Basileia; a profunda reformulação de nosso Sistema de Pagamentos, ocorrida em 2002; e a expressiva modernização da legislação aplicável aos portfólios dos investidores institucionais e das regras de distribuição de títulos e valores mobiliários. Essa evolução institucional certamente ajudou o país a mitigar os impactos da crise e deve pavimentar o caminho para que nossos mercados retomem suas trajetórias de normalidade a partir de 2010.

Outro campo em que houve avanços consideráveis foi no da autorregulação. A ideia de que o mercado é plenamente capaz de estabelecer regras de negócios e padrões de conduta consistentes mostrou-se vitoriosa nos últimos

tempos. Iniciativas como o Novo Mercado da Bovespa e a atuação da ANBID no tocante à indústria de fundos são dois bons exemplos.

Da mesma forma, a Andima desenvolveu ações importantes voltadas à autorregulação e à adoção de boas práticas no mercado de renda fixa. Seus Códigos de Ética e Operacional do Mercado funcionam como balizadores de procedimentos que as instituições financeiras devem adotar quando operam entre si ou com outras contrapartes.

No segmento de infraestrutura de mercado, a Associação mantém com o Banco Central uma bem-sucedida parceria para operacionalização do Selic – Sistema Especial de Liquidação e de Custódia, que está completando 30 anos em 2009, além disso, é acionista da RTM – Rede de Telecomunicações para o Mercado, empresa de serviços de telecomunicações que reúne cerca de 450 clientes na comunidade financeira, sendo uma das duas redes do Sistema de Pagamentos Brasileiro.

Transparência e liquidez são dois outros temas presentes na agenda da Andima. Desde 2000, por indicação do Banco Central e da Secretaria do Tesouro Nacional, a Associação divulga diariamente preços indicativos para títulos públicos federais, tendo, mais recentemente, estendido esse trabalho a papéis privados, como as debêntures. Na mesma direção, com o intuito de prover ao mercado parâmetros de referência para balizar decisões de negócios, a Andima vem desenvolvendo *benchmarks* importantes e que já registram bons índices de adesão, tais como o IMA e o IHFA.

A crise também revelou que, embora o ambiente macroeconômico e regulatório tenha evoluído nos últimos anos, ainda há muito a ser feito. Ampliação da transparência, *suitability*, conflitos de interesses, novos padrões de contabilização e precificação de ativos ilíquidos, entre outros, são assuntos que já estão na pauta de reguladores e autorreguladores, como a Andima, e que devem concentrar a atenção de todos os envolvidos no esforço de aprimoramento do mercado financeiro nacional.

No que diz respeito especificamente à agenda dos institutos vinculados a estados e municípios, torna-se fundamental o debate sobre modernização da legislação e das práticas de controle e mitigação de riscos, de forma a que esses agentes ampliem seu papel de intermediários da poupança nacional – e, portanto, de indutores do desenvolvimento do país.

Neste sentido, é motivo de grande satisfação para nós a adesão emblemática, ocorrida em setembro de 2008, do RioPrevidência – maior Regime Próprio do país – aos Códigos de Ética e Operacional da Andima. Foi o

primeiro da esfera pública a aderir a ambos os documentos, que atualmente reúnem sob sua chancela 86 entidades de previdência complementar.

Com estabilidade econômica, instituições financeiras saudáveis e iniciativas voltadas à transparência, segurança e ética nos negócios, não tenho dúvida de que estamos caminhando rumo a um mercado cada vez mais pujante, qualificado e apto a atrair novos interessados.

Artigo 4

REGIMES FINANCEIROS — ATUARIAIS APLICÁVEIS NO FINANCIAMENTO NOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS

Richard Dutzmann¹

Os regimes atuariais usualmente empregados são classificados pela ordem crescente do fundo decrescente das contribuições a que estão relacionados. Em um extremo, temos a situação em que o fundo é nulo e a soma das contribuições dos participantes é igual à soma dos benefícios concedidos no mesmo período. A outra situação extrema ocorre quando a contribuição dos participantes é nula e o rendimento ou juros do fundo é igual aos benefícios concedidos, logicamente admitindo-se, nos dois casos, que o fundo tenha atingindo um estágio maduro.

O primeiro regime desta ordem é denominado Financiamento de Classe I, também conhecido como Regime de Repartição Simples de despesas anuais, adotado atualmente pelo Regime Próprio de Previdência Social — RGPS, cuja característica é a de um regime apenas contábil, no qual as despesas do ano são repartidas pelos participantes do mesmo ano. Portanto, não existe a formação de reservas para as fases de transição do regime instituído aplicado a grandes massas e, quando estas atingem o estágio de maturidade, o sistema assume as características de um dos casos extremos, ou seja, daquele em que as contribuições dos participantes é igual aos benefícios concedidos. A aplicação deste regime é recomendável, uma vez que o gozo de benefícios de um participante depende diretamente do pagamento de prêmios ou contribuições de outros participantes, assemelhando-se bastante aos sistemas conhecidos como corrente, que fatalmente tendem à impraticabilidade do sistema.

¹ Sócio-diretor da Escola Técnica de Assessoria Atuarial — ETAA e Vice-presidente do Instituto Brasileiro de Atuaria — IBA.

O regime de Financiamento de Classe II ou Regime de Repartição de Capitais de Cobertura tem como característica a criação anual dos fundos ou Reservas Individuais de Benefícios a Conceder, calculadas por meio de funções biométricas e financeiras, de modo a garantir a completa continuidade das aposentadorias ou pensões iniciadas no exercício. Este regime em relação ao anteriormente exposto não é afetado pela sobreposição de benefícios iniciados em anos anteriores, portanto, em grupos que mantêm uma pirâmide etária e salarial uniforme, a contribuição ao fundo tenderá a manter-se também uniforme ao longo do tempo. Este regime, comumente empregado nos sistemas previdenciários, permite, em caso de descontinuidade, que a instituição geradora fique com a obrigação e em condições econômicas de manter a continuidade dos benefícios já iniciados, porém, deixando a descoberto os participantes ainda ativos em suas expectativas de seguridade, tendo as suas contribuições destinadas ao infortúnio consumado.

Financiamento de Classe III, também conhecido como método do “Credito Unitário” ou Regime de Capitalização Individual, é o primeiro método em que se constituem reservas matemáticas individuais para os participantes ativos, portanto, que não atingiram a condição de aposentados.

O regime financeiro de crédito unitário baseia-se no princípio de que a aposentadoria a ser concedida será dividida em tantas “unidades” quantos forem os anos de participação ativa do segurado, e a cada ano uma unidade lhe é atribuída. O custo normal referente a qualquer aposentadoria individual, em qualquer ano, será determinado pelo prêmio único calculado para a “unidade” atribuída para aquele ano. Neste regime de financiamento, existe total liberdade no que diz respeito às formas de amortização do déficit técnico, logicamente sempre mantendo o necessário equilíbrio técnico atuarial.

Financiamento de Classe IV é uma classe de financiamento que engloba quatro métodos conhecidos que produzem contribuições iguais, assim como reservas também iguais.

O primeiro método desta classe, conhecido como “Método da Idade à entrada normal”, é caracterizado pelo nivelamento individual dos prêmios, na fase ativa, calculados em função da idade normal de ingresso do participante ao sistema.

Neste método, é considerado déficit técnico dos participantes ativos o valor não coberto patrimonialmente e representado pela diferença entre o valor atual da renda de aposentadoria e o valor atual dos prêmios vencidos dos segurados.

No segundo método da Classe IV, conhecido como “Método da idade real de entrada”, a exemplo do primeiro método desta classe, o prêmio é nivelado para qualquer participante do sistema a partir da data de entrada até a sua aposentadoria, portanto, o déficit técnico dos participantes ativos está implícito no prêmio determinado.

O princípio do terceiro método desta série, conhecido como “Método Agregado”, é o de igualar a cada ano o valor atual dos futuros benefícios ao valor atual das contribuições futuras, resultando uma taxa de contribuição anual e igual para todos os participantes ativos. Neste método, mesmo sendo individual, a taxa anual é influenciada pelas gerações futuras agregadas e pelos cancelamentos dos participantes já segurados.

O déficit técnico neste método tem uma amortização mais rápida no início do sistema e sua amortização decresce a cada ano, de forma que a total cobertura do déficit se dará tecnicamente e em época infinita.

O quarto e último método desta classe, conhecido como “Método da idade atingida normal”, divide em unidades os benefícios totais, classificando-os em dois grupos: benefícios de serviço passado e benefícios de serviço futuro.

Nos benefícios futuros, é aplicado o método de financiamento agregado, visto anteriormente, e o déficit técnico pelo serviço passado é apurado, pelo método dos créditos unitários e amortizado por meio de uma anuidade certa ao longo de “n” anos.

Na realidade, este método é um misto de aplicação de método de créditos unitários com o método agregado, aplicado respectivamente aos benefícios de serviço passado e benefícios de serviço futuro.

Os quatros métodos desta classe, por terem características de capitalização individual e a exemplo do método de Classe III, trariam a possibilidade de o Fundo Previdenciário utilizar as reservas matemáticas dos participantes ativos individuais, para conceder o benefício de resgate total ou parcial dos prêmios pagos, quando o participante ativo se desligar do fundo.

Financiamento de Classe V, ou “Financiamento Inicial”, é caracterizado pelo pagamento único, quando do ingresso do participante no fundo, de um prêmio equivalente ao valor atual dos benefícios futuros, saldando assim todo e qualquer pagamento a posterior pelo participante. A aplicação deste método é de natureza pouco prática, se for considerado o altíssimo custo para a implantação e adesão de cada participante.

O último regime de financiamento, classificado como o de classe VI ou também como Financiamento Completo, é caracterizado por ser um dos extremos dos regimes usuais, em que a contribuição ou prêmio único de cada participante é determinada de modo que o seu rendimento, ou juros, perpetue os benefícios futuros.

A exemplo do regime de Classe V, anterior, a aplicação prática inexistiu pelo seu alto custo na implantação e na adesão dos participantes.

Artigo 5

CRITÉRIOS DE REAJUSTE DAS APOSENTADORIAS — PARIDADE E REAJUSTE

Magadar Rosália Costa Briguet¹

Para melhor compreensão do tema, é necessária uma abordagem retrospectiva do tratamento constitucional.

A Constituição Federal de 1967 (na redação da ECM 1/69) apenas autorizava os reajustes, sempre que, por motivo da alteração do poder aquisitivo da moeda, se modificassem os vencimentos dos servidores em atividade, e não permitia, como já dito anteriormente, que os proventos da inatividade excedessem a remuneração percebida na atividade.²

O que ocorria, usualmente, era a não concessão de reajustes que preservassem o valor real dos benefícios, o que resultava, para os aposentados, em proventos defasados ao longo do tempo.

Com o impulso do movimento de elaboração da Carta Magna de 1988, a reivindicação dos aposentados acabou por se efetivar na aprovação do § 4º do artigo 40, que concedia a paridade entre os ativos e inativos.

Prescrevia o dispositivo:

(...)

§ 4º Os proventos da aposentadoria serão revistos, na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos inativos 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.

¹ Procuradora do Município de São Paulo, aposentada, advogada, consultora e professora.

² Artigo 101 (...), § 2º — Os proventos da inatividade serão revistos sempre que, por motivo de alteração, do poder aquisitivo da moeda, se modificarem os vencimentos dos funcionários em atividade; § 3º — Ressalvado o disposto no parágrafo anterior, em caso nenhum os proventos da inatividade poderão exceder a remuneração percebida na atividade.

Como se pode verificar, o legislador constituinte assegurou direito mais amplo ao cidadão, qual seja o de revisão dos proventos que abrange o mero reajuste. A revisão implica toda e qualquer alteração nos vencimentos dos servidores, como reestruturações, revalorizações de vencimentos e quaisquer benefícios concedidos aos ativos. Com esse comando, garantiam-se aos inativos níveis remuneratórios iguais aos dos ativos.

A EC n. 20, de 1998, manteve a garantia da paridade, situando-a no § 8º, do artigo 40, da CF³, aludindo apenas à observância do limite remuneratório previsto no artigo 37, XI, do texto constitucional.

As demandas judiciais que se travaram entre aposentados e Administração Pública geralmente trouxeram a debate dois aspectos: as leis locais que se omitiam na extensão de benefícios concedidos aos ativos, aos inativos, ou que concediam vantagens pecuniárias exclusivamente aos servidores em atividade, em razão de sua natureza, já que ligadas ao efetivo desempenho do servidor, tais como auxílio-alimentação, horário noturno, abono de assiduidade etc., e sem previsão legal de incorporação desses benefícios aos vencimentos do servidor ativo.

Com relação à necessidade de expressa extensão aos aposentados, o Supremo Tribunal Federal já deixou assentado que a norma da paridade é de eficácia imediata e não depende de lei específica para sua aplicação.⁴

Portanto, a recusa dos entes federativos em estender, aos aposentados, revisão remuneratória concedida aos ativos, fundada em ausência de previsão na lei local, não constitui impeditivo para a extensão. A obrigação decorre da própria Constituição.

No que pertine à obrigatória extensão de toda e qualquer vantagem concedida aos ativos, aos inativos, deve ser aplicada com certo temperamento, pois é necessário verificar a natureza do benefício instituído e as condições de sua concessão, que não podem ser atendidas pelos aposentados.

³ § 8º Observado o disposto no artigo 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.

⁴ AI-AgR 429052/SP, 1ª Turma, DJ 17.03.06; RE — AgR 395186/RJ, 1ª Turma, DJ 11.11.05.

Nesse tema, o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça têm entendido que a regra de extensão, aos inativos, das melhorias da remuneração dos correspondentes servidores em atividade (CF, artigo 40, § 8º, cf. EC n. 20/98) não implica a permanente e absoluta paridade entre proventos e vencimentos, dado que nos últimos se podem incluir vantagens pecuniárias que, por sua natureza, só podem ser atribuídas ao serviço ativo.⁵

Desse modo, nem sempre o instituto da paridade significa igualdade absoluta entre proventos de aposentadoria e vencimentos de servidor.

A EC n. 41, de 2003, trouxe outra inovação: ao lado da nova forma de cálculo das aposentadorias concedidas com fundamento no artigo 40, § 1º, e artigo 2º da emenda (ambas calculadas pela média), estabeleceu para elas o critério de atualização pelo reajuste, de modo a preservar-lhes o valor real.⁶

Para a regra transitória de aposentadoria, prevista no artigo 6º da emenda,⁷ o legislador inicialmente estabeleceu a denominada paridade *mitigada*, compreendendo só a revisão na mesma proporção e na mesma data sempre que se modificasse a remuneração dos ativos, não incluindo os benefícios criados posteriormente à aposentadoria.⁸

Contudo, ao advento da EC n. 47, de 2005, a regra da paridade foi integralmente restabelecida no artigo 2º da citada emenda.⁹

Para as aposentadorias já concedidas até 31 de novembro de 2003, sob a égide, portanto, da EC n. 20, de 1998, foi mantida a regra de paridade, consoante expressa previsão do artigo 7º da EC n. 41, de 2003, assim como para as aposentadorias a serem concedidas com esteio no artigo 3º da última emenda.¹⁰

⁵ STF: AI-AgR 551315/DF, 1ª. Turma, DJ 24.03.06; AI-AgR 527394/MG, 2ª. Turma, DJ -3.02.06; STJ: RMS 14653/SC, 6ª Turma; 16.02.04; RMS 9659/CE, 5ª. Turma, 1.07.99.

⁶ Art. 40 (...), § 8º: É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei.

⁷ Fazem jus a essa regra os servidores que estavam no serviço público em 31.12.2003.

⁸ Parágrafo único. Os proventos das aposentadorias concedidas conforme este artigo serão revistos 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 (Revogado pela Emenda Constitucional n. 47, de 2005).

⁹ Art. 2º: Aplica-se aos proventos de aposentadorias dos servidores públicos que se aposentarem na forma do caput do art. 6º da Emenda Constitucional n. 41, de 2003, o disposto no art. 7º da mesma Emenda.

¹⁰ 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

No tocante às aposentadorias concedidas com fundamento no artigo 3º, da EC n. 47, de 2005 (outra regra de proventos integrais), foi preservada a garantia.¹¹

Em suma, pode-se resumir da seguinte forma: para os proventos calculados por critério de média (artigo 40, § 1º, da CF, e artigo 2º, da EC n. 41/03) a regra é o reajuste anual; para os demais, cuja base de cálculo foi estabelecida na Constituição Federal, ou nas emendas reformadoras, como, obrigatoriamente, a remuneração no cargo efetivo, a regra é a da paridade.

Uma questão com que os regimes próprios se defrontam é a relativa à possibilidade de transmissão de uma situação de paridade na aposentadoria para a pensão deixada pelo servidor aposentado.

A bem da verdade, a pensão não deriva da aposentadoria. Trata-se de situação de risco coberto pela lei, e que visa à proteção da família do servidor ativo ou aposentado, falecidos. Portanto, é benefício novo, que se encontra vinculado ao falecido em dois aspectos: os beneficiários são os dependentes eleitos como tais pela lei e a base de cálculo da pensão será o provento ou a remuneração no cargo efetivo, conforme o falecido tenha sido inativo ou ativo.

Daí porque não há a transferência automática do benefício da paridade dos proventos de aposentado falecido à pensão por ele deixada.

A única exceção prevista está na EC n. 47, de 2005, no parágrafo único do artigo 3º, assim disposta:

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.

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 revistos 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.

¹¹ 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.

Alinhadas as considerações sobre paridade, importa esmiuçar aspectos do reajustamento dos proventos, na forma fixada no artigo 8º da CF, na redação da EC n. 41, de 2003.

Nos termos do dispositivo, os critérios de reajustamento devem estar previstos em lei.

A Lei n. 10.887, de 2004, que, como já dito, dispõe sobre normas gerais para os regimes próprios, estabeleceu no art. 15 que:

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 (g.n.).

Na aplicação dessa lei, os entes federativos tiveram de alterar procedimentos até então adotados e passaram a conceder reajuste a todos os aposentados e aos ativos, na mesma data em que se modificam os benefícios do regime geral, porquanto era impossível conceder reajuste apenas aos aposentados sem paridade, deixando para outra data os da paridade e os ativos.

Outra mudança provocada nos regimes próprios relaciona-se à impossibilidade de concessão de benefícios outros aos aposentados sem paridade, com recursos previdenciários, tais como abonos, gratificações, 14º salário.

Quanto ao índice de reajustamento, cada ente da federação detinha autonomia para estabelecê-lo, lembrando-se sempre de que a norma constitucional determina que esse índice seja apto a preservar o valor real do benefício, ou seja, que seja mantido o seu poder real de compra.

Alguns entes, entretanto, afastam-se da observância desse comando, ou não concedendo os reajustes aos aposentados¹² ou os concedendo em índices

¹² MS n. 25.871, Rel. Min. Cezar Peluso, p. 04.04.2008 : 1. MANDADO DE SEGURANÇA. Legitimidade. Passiva. Tribunal de Contas da União — TCU. Caracterização. Servidor público aposentado desse órgão. Proventos. Pedido de ordem para reajuste e pagamento. Verba devida pelo Tribunal a que está vinculado o funcionário aposentado. Efeito jurídico eventual de sentença favorável que recai sobre o TCU. Aplicação do art. 185, § 1º, da Lei Federal n. 8.112/90. Preliminar repelida. O Tribunal de Contas da União é parte passiva legítima em mandado de segurança para obtenção de reajuste de proventos de servidor seu que se aposentou. 2. SERVIDOR PÚBLICO. Funcionário aposentado. Proventos. Reajuste ou reajustamento anual. Exercício de 2005. Índice. Falta de definição pelo TCU. Adoção do índice aplicado aos benefícios do RGPS. Direito líquido e certo ao reajuste. MS concedido para assegurá-lo. Aplicação do art. 40, § 8º, da CF; cc. art. 9º da Lei n. 9.717/98, e art. 65, § único, da Orientação Normativa n. 3 de 2004, do Ministério da Previdência Social. Inteligência do art. 15 da Lei n. 10.887/2004. Servidor aposentado do Tribunal de Contas da União tem direito líquido e certo a reajuste dos proventos na ordem de 5,405%, no exercício de 2005.

irrisórios, o que, com certeza, será levado ao Judiciário, abarrotando o citado Poder com inúmeras ações e aumentando a lista já extensa de precatórios a cumprir.

De sua vez, a Lei n. 11.784, editada em 22.09.08 — lei de conversão da MP n. 431, de 2008 —, alterou o artigo 15 da Lei n. 10.887, de 2004, dispondo:

Art. 15. Os proventos de aposentadoria e as pensões de que tratam os arts. 1º e 2º desta Lei serão reajustados, a partir de janeiro de 2008, na mesma data e índice em que se der o reajuste dos benefícios do regime geral de previdência social, ressalvados os beneficiados pela garantia de paridade de revisão de proventos de aposentadoria e pensões de acordo com a legislação vigente (g.n.).

A medida veio impor que sejam observados pelos regimes próprios não só a data como os mesmos índices de reajuste aplicados para os benefícios do Regime Geral (RGPS), o que já suscita onda de protesto dos entes federativos, que consideram que a matéria não parece constituir norma geral, desbordando, assim, a União da sua competência e interferindo na autonomia de estados e municípios.

A prevalecer esse comando, os entes que têm concedido índices abaixo aos dos assegurados pelo regime geral serão obrigados ao cumprimento da norma, cabendo lembrar que terão dificuldades em manter esse critério de reajuste somente para os aposentados sem paridade, e acabarão por estendê-lo também para os aposentados da paridade e, porque não afirmar, aos servidores ativos, sob pena de instituição de um sistema remuneratório desigual e injusto entre os servidores ativos e inativos.

Artigo 6

A TÁBUA DE MORTALIDADE DO RPPS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Luciano Gonçalves de Castro e Silva¹

Introdução

A Previdência Social é um dos maiores programas sociais oferecidos pelo Estado a todos os servidores públicos e trabalhadores da iniciativa privada, e é, junto com a Assistência Social e a Assistência à Saúde, um dos componentes da Seguridade Social no Brasil. Falando especificamente da previdência pública, todas as unidades federativas que possuam Regime Próprio de Previdência Social — RPPS têm por obrigação proceder a avaliações atuariais com periodicidade anual conforme as normas legais. Essas avaliações destinam-se a estimar o valor dos compromissos dos Sistemas Previdenciários, previstos no seu plano de benefícios, ou seja, as chamadas Reservas Matemáticas de Benefícios Concedidos (RMBC) e Reservas Matemáticas de Benefícios a Conceder (RMBAC). Um Sistema de Previdência é calcado em três bases principais: a Base Normativa, a Base Cadastral e a Base Atuarial. A Base Normativa diz respeito a todas as leis que regem a previdência pública, a Base Cadastral diz respeito ao cadastro individualizado dos dados de cada um dos indivíduos participantes do sistema previdenciário e a Base Atuarial está relacionada com todas as premissas e hipóteses utilizadas pelo atuário para a realização do cálculo atuarial. Nos dias de hoje, a maior dificuldade relativa à Base Atuarial, depois da estimativa da taxa de juros e da taxa de crescimento de salários/benefícios, é sem dúvida a escolha da Tábua de Mortalidade a ser utilizada para aquela população específica. Por conseguinte, a qualidade da estimativa dessas

¹ Pesquisador Titular (Demógrafo) da DPE/COPIS/IBGE. Mestre em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais. Atuário M.I.B.A n. 1.116.

Reservas Matemáticas está diretamente relacionada, dentre outras causas, à Tábua de Mortalidade utilizada no cálculo atuarial. Os Regimes Próprios de Previdência Social carecem de Tábuas de Mortalidade específicas que realmente reflitam as características biométricas de sua população e têm utilizado tábuas importadas que trazem consigo características de determinados grupos populacionais de outros países, com culturas distintas e experiências de mortalidade diferentes dos servidores públicos brasileiros. Com o objetivo de preencher parte dessa lacuna, foram construídas, a partir de dados cadastrais dos servidores públicos civis do Poder Executivo do Estado de São Paulo no período de 1990 a 2005, Tábuas de Mortalidade específicas, desagregando-se pelo sexo masculino e sexo feminino, uma vez que a literatura internacional aponta a existência de um claro diferencial nos níveis de mortalidade para homens e mulheres. Nesse trabalho, como outro objetivo importante, foi realizada também uma análise da variação da mortalidade dos participantes do RPPS de São Paulo ao longo dos anos de estudo, já que existe uma forte tendência de queda da mortalidade com o passar do tempo nos diversos grupos sociais existentes.

As Tábuas de Mortalidade

A história nos revela que a primeira Tábua de Mortalidade que se tem notícia foi organizada na época da Roma Clássica pelo prefeito Domitius Ulpianos (FERREIRA, 1985, v. II, p. 208) que estudou os documentos sobre nascimentos e mortes, mas foi apenas no século XVII, na Inglaterra, que começaram as primeiras tentativas de cálculo da probabilidade de sobrevivência dos indivíduos, cujo marco inicial foi o trabalho realizado pelo mascate (*haberdasher*) inglês John Graunt.

O trabalho de Graunt, considerado por muitos pesquisadores o pai da Ciência Atuarial, serviu de estímulo para uma série de outros trabalhos na pesquisa das Tábuas de Sobrevivência, com destaque para as Tábuas de Vida de Halley, publicadas pelo astrônomo inglês Edmond Halley (o pai do famoso cometa) em 1693, para o trabalho do francês Abraham de Moivre (1725), dos ingleses Joshua Milne (1815) e Benjamim Gompertz (1825) e também o estudo de William Makeham (1860), entre outros.

Sintetiza-se a Tábua de Mortalidade, também chamada de Tábua de Vida ou mesmo Tábua de Sobrevivência, como um instrumento teórico que permite medir as probabilidades de sobrevivência ou morte, em determinado

período, para uma população exposta a este risco em função da idade. Essa ferramenta fornece a mais completa descrição estatística da mortalidade de um determinado grupo de indivíduos, constitui a base do modelo de população estacionária² e sua técnica é amplamente utilizada por demógrafos, atuários e estatísticos em todo o mundo, despertando também interesse nos inúmeros profissionais que trabalham com políticas públicas, notadamente aquelas ligadas à Saúde, Previdência Social, Serviço Social e Planejamento Estratégico.

As Tábuas de Mortalidade são classificadas em função de duas características específicas: quanto a sua forma de construção e quanto ao intervalo de idades. Com relação à forma de construção, as tábuas podem ser de dois tipos: Longitudinais ou Transversais, que, em relação ao intervalo de idades, são classificadas em Abreviadas ou Completas.

Para construir uma Tábua de Vida Longitudinal, deve-se observar uma coorte³ de indivíduos (de determinada região) durante um intervalo de tempo, que vai do nascimento desses indivíduos até a morte do último indivíduo, ou seja, até a extinção do grupo. Desta forma, conseguir-se-ia apurar, para cada uma das idades ou mesmo por faixas etárias, o número de pessoas expostas ao risco de morte e, entre estas pessoas, aquelas que faleceram em um determinado período de tempo. Coletadas essas informações, dividi-se o número de óbitos em cada idade x pelo número de expostos ao risco com mesma idade, obtendo-se assim a chamada Taxa Específica Mortalidade (TEM). A partir desse processo, utiliza-se a metodologia que fornecerá o melhor ajuste para a curva de mortalidade em função dessas taxas específicas calculadas. A Tábua de Mortalidade Longitudinal também é chamada de Tábua por Gerações ou ainda Tábua por Coorte. Apesar de apresentar a vantagem de obtermos as taxas de mortalidade de um único grupo específico em diferentes idades, esse método empírico é completamente impraticável, pois, por meio dele, levar-se-ia muito tempo para a coleta de dados de toda uma geração, entre o nascimento das pessoas e a extinção do grupo.

Na prática, as tábuas mais utilizadas são as Tábuas de Vida Transversais. Estas tábuas são construídas com base na experiência de mortalidade observada durante um curto período de tempo (por exemplo, um, cinco ou

² Ver Namboodiri (1996, p. 172-76), Newell (1998, p. 120-22), Rowland (2003, p. 268) e Weeks (2005, p. 333-34).

³ Conjunto de pessoas que têm em comum um atributo relativo a um dado período de tempo.

dez anos), por todas as gerações/coortes de uma população real. Desta forma, observa-se uma coorte hipotética de indivíduos que estarão expostos, em cada idade, à força de mortalidade μ_x no instante em que foi coletada a informação. Isso é o que se chama de coorte sintética. As Tábuas de Mortalidade Transversais também são chamadas de Tábuas de Momento.

Com relação ao intervalo de idades, são ditas Tábuas Completas, aquelas em que se pode calcular as chamadas funções da tábua⁴ para todas as idades variando de 0 a ω (ômega) e são consideradas Tábuas Abreviadas aquelas apresentadas por faixas etárias (normalmente quinquenais ou decenais). Salienta-se que normalmente essas tábuas abreviadas apresentam as idades conjugadas em faixas etárias a partir dos 5 anos, apresentando dados de forma completa para cada uma das idades de 0, 1, 2, 3 e 4 anos, uma vez que esse é um intervalo de grande variação de mortalidade e de informação básica para o cálculo da mortalidade infantil e da mortalidade de crianças com até 4 anos.

Para construir uma Tábua de Vida de abrangência nacional ou mesmo regional, precisa-se conhecer de forma detalhada o quantitativo de pessoas expostas ao risco de morte por idade e a ocorrência dos óbitos nessas diversas idades. Infelizmente, apenas as localidades⁵ onde o desenvolvimento político, econômico e social proporcionou uma perfeita manutenção ao longo do tempo de um banco de registros fidedignos e completos dispõem de tais estatísticas.

Na prática, as regiões menos desenvolvidas⁶ possuem um conhecimento insuficiente com relação às suas estatísticas vitais.⁷ Esta delicada situação desencadeou inúmeros esforços por parte dos estudiosos da demografia, em busca de soluções metodológicas alternativas que conseguissem sanar os problemas das lacunas biométricas existentes. A ferramenta de maior destaque para o conhecimento do comportamento da mortalidade nessas regiões menos favorecidas é chamada de Família de Tábuas-Modelo de Mortalidade.

⁴ Por exemplo: Número de Sobreviventes (l_x), Número de Óbitos (d_x), Probabilidade de Sobrevivência (p_x), Tempo Vivido entre as Idades (L_x), Tempo Vivido da Idade Atual até a Última Idade da tábua (T_x), Esperança de Vida na Idade x (e_x), entre outras funções.

⁵ Países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico — OECD.

⁶ Países da América Latina e Caribe, África e Sudeste da Ásia.

⁷ Nascimentos e mortes.

Entendem-se essas Famílias Modelo como um conjunto de tábuas que contemplam diversos níveis de mortalidade, apresentando a característica específica de um padrão evolutivo de mortalidade ao longo do tempo.

Como se sabe também, a mortalidade em uma população é um dos três componentes que determinam o seu tamanho ao longo do tempo. Pode-se então determinar o quantitativo de pessoas, em uma determinada população e em um instante de tempo específico, analisando-se a população em um instante imediatamente anterior e conjugando-se os três componentes fundamentais: nascimentos, mortes e migrações. A dita equação compensadora ou equação básica da demografia define o tamanho de qualquer população, em qualquer instante de tempo, em função desses componentes e da população num instante anterior:

$$POP_{(t+1)} = POP_{(t)} + (N_{[t,t+1]} - M_{[t,t+1]}) + (I_{[t,t+1]} - E_{[t,t+1]})$$

Onde:

t = instante de tempo qualquer;

Pop_(t) = população em t;

N_[t,t+1] = nascimentos entre t e t+1;

M_[t,t+1] = mortes entre t e t+1;

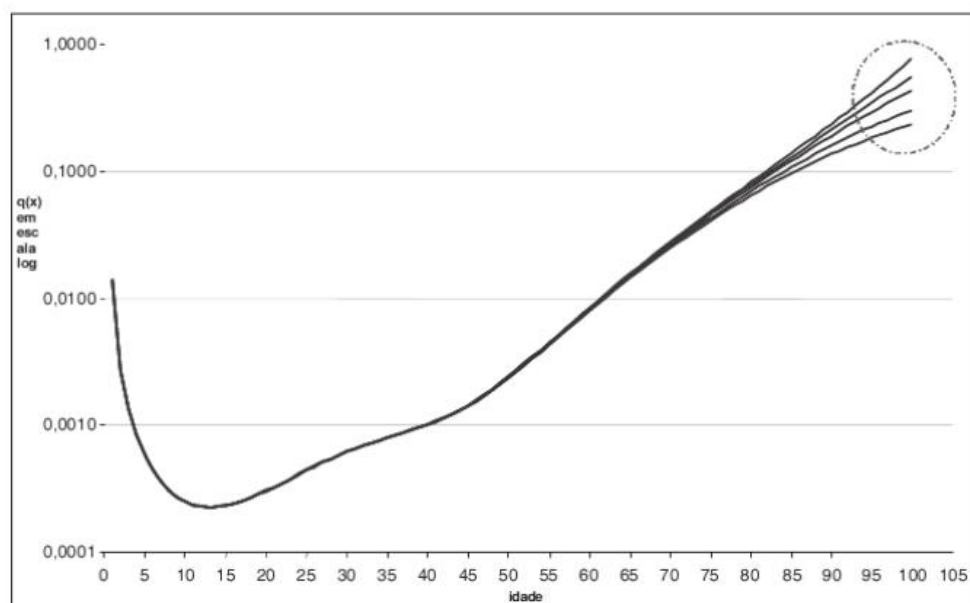
I_[t,t+1] = imigração interna entre t e t+1;

E_[t,t+1] = emigração interna entre t e t+1.

Em função do exposto, percebe-se a nítida importância das Tábuas de Vida como premissas nos estudos demográficos e atuariais, e também no planejamento estratégico governamental, principalmente no que diz respeito às áreas de Previdência Social (estudo da longevidade), Saúde (estudos das causas de morte, vacinas, demanda hospitalar), Educação (população em idade escolar) e Trabalho (população em idade ativa — PIA), entre outras.

O comportamento da mortalidade apresenta graficamente a forma de um “J”, que é mais ou menos geral para todos os países, sendo que o nível de mortalidade que sofre influência direta de variáveis, tais como sexo, renda ou escolaridade, assim como a relação existente entre as diversas idades, varia consideravelmente de país para país. Por exemplo, existem países que apresentam mortalidade infantil e juvenil relativamente baixa com relação à mortalidade das idades adultas e avançadas e existem outros onde acontece o oposto. O Gráfico 1 apresenta um exemplo do formato da curva de mortalidade.

Gráfico 1 — Exemplo de curva de mortalidade (em escala logarítmica)



Fonte: elaboração do autor.

A Disseminação de um Padrão Emergente nas Tábuas de Mortalidade: As Causas Externas

As causas de mortalidade vêm se modificando através de várias gerações, tendo como local de início dessa mudança a Europa do século XVIII, onde a melhoria constante nas políticas de saúde pública, conjugada ao desenvolvimento socioeconômico, atuou como principal responsável por essa transição (WEINSTEIN; PILLAI, 2001, p. 191). A esse período de substituição das causas tradicionais de mortalidade (como as doenças infecciosas) por outras, até se chegar às causas contemporâneas, dá-se o nome de transição epidemiológica,⁸ que tem ligação direta com um fenômeno mais amplo chamado transição demográfica. Dentre essas causas de morte contemporâneas, deve-se destacar as chamadas causas externas, que mudam significativamente o padrão de “J” da curva de mortalidade conhecido até então.

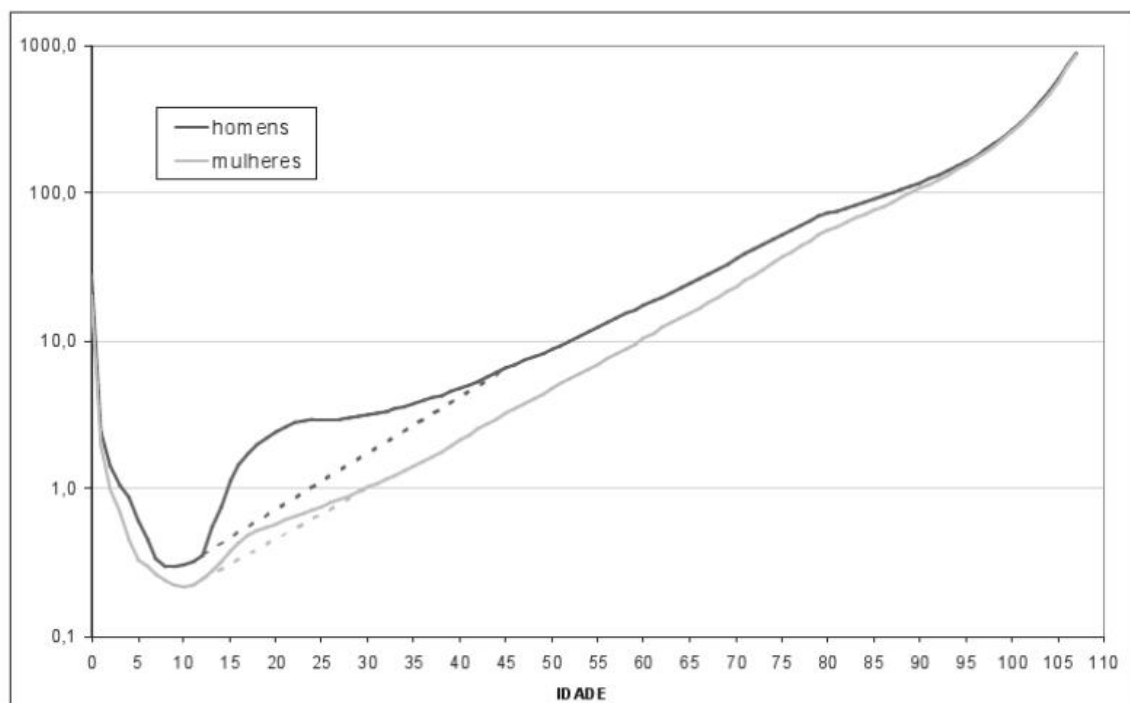
⁸ Para maiores detalhes, ver Yaukey et al. (2007, p. 121-153).

Segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS, 1993) em sua 10ª Revisão da Classificação Internacional de Doenças — CID, o termo “causas externas” refere-se, aos fatores externos ao organismo humano que provocam a morte do indivíduo, tais como:

- acidentes de transporte;
- agressões;
- afogamento e submersão acidentalmente;
- envenenamento, intoxicação por ou exposição a substâncias nocivas;
- lesões autoprovocadas voluntariamente;
- todas as outras causas externas, como quedas, contato com animais ou plantas venenosas, contato com fonte de calor, excesso de esforços, exposição à corrente elétrica, à radiação e às temperaturas e pressões extremas do ambiente, exposição às forças da natureza, exposição a forças mecânicas animadas e inanimadas, entre as principais.

Essas causas externas provocam uma alteração no padrão da mortalidade mundial, normalmente para as idades entre 15 e 40 anos. Inicialmente, esse aumento da mortalidade jovem era percebido apenas para os homens, mas atualmente atinge também as mulheres. Na verdade, este padrão já tinha sido percebido em 1875, por Thiele, possivelmente causado pelas guerras no caso dos homens (ou, entre as mulheres, em razão da mortalidade materna). O Gráfico 2 apresenta a probabilidade de morte ${}_nq_x$ da população brasileira em função das Tábuas de Mortalidade do IBGE 2007 (que consideram a população brasileira como um todo), sendo que os ${}_nq_x$ extrapolados a partir de 80 anos foram estimados em função da $e_{80+} = 8,5$ anos para homens e $e_{80+} = 9,5$ anos para mulheres, divulgados na mesma tábua. A linha tracejada foi incluída no gráfico para uma melhor visualização do impacto das causas externas na curva de mortalidade da população brasileira como um todo em 2007.

Gráfico 2 — Probabilidade de morte ${}_nq_x$ ‰ (em escala log)
— Tábua IBGE 2007



Fonte: *Tábuas de Mortalidade IBGE 2007*, extrapolação para as idades acima de 80 anos, realizada pelo autor.

Os modelos de mortalidade criados no passado com o objetivo de melhor espelhar essa variável nos diversos países e regiões, com o passar dos anos, têm se mostrado inadequados às transformações estruturais ocorridas em função da variação nas causas de morte. A partir dos anos 1980, o Brasil passou por um processo de desenvolvimento social que ocasionou certas modificações nos padrões de mortalidade até então correntes. A diminuição crescente da mortalidade infantil, aliada ao aumento da mortalidade masculina em idades adultas jovens, fez com que as curvas de mortalidade se modificassem substancialmente.

Observando-se o Gráfico 2, percebe-se claramente que as taxas de mortalidade femininas são mais baixas que as masculinas para todas as idades, como era de se esperar. A questão mais importante diz respeito ao calombo proeminente apresentado nas taxas masculinas para os indivíduos com idades de 12 a 45 anos. Para a população feminina, percebemos certa proeminência na curva entre as idades de 12 a 31 anos, o que demonstra que as mulheres também estão sendo vítimas da violência e dos acidentes de trânsito (as duas principais causas), ainda que em menor escala.

Como esses “calombos”⁹ na curva de mortalidade geram um padrão diferente daquele experimentado pela população brasileira em grande parte do século passado, os modelos até então utilizados para as estimativas não são capazes de ajustar uma função aderente ao atual padrão da curva de mortalidade do Brasil, para todas as idades.

Metodologia

Para que as Tábuas de Mortalidade para os servidores públicos sejam elaboradas, tem-se *a priori* dois problemas distintos a serem solucionados. O primeiro deles diz respeito à base de dados a ser utilizada. Nesse trabalho, foram utilizados os dados transversais dos servidores públicos do Estado de São Paulo, a saber, a exposição ao risco e o número de mortes ocorridas no período de análise. O segundo problema está relacionado à escolha do modelo mais adequado para descrever a mortalidade observada. Segundo Beltrão e Sugahara (2005, p. 6), “[...] deve-se lembrar que tábuas de vida não são modelos no sentido comum, já que não são baseadas em teorias causais ou em modelos estatísticos, mas sim uma representação de fenômenos complexos sumarizados em poucos parâmetros”.

O primeiro passo será calcular as probabilidades de morte q_x com base nos dados observados. A partir desse ponto, aplica-se um processo de suavização (*smoothing*) nos dados, nesse caso uma média móvel. Esse processo de suavização, chamado na literatura de graduação,¹⁰ é baseado na hipótese de que os valores adjacentes devem ser similares. Terminado esse processo, tem-se uma noção acerca do formato da curva de mortalidade e pode-se definir qual será o modelo matemático mais adequado para representá-la. Uma vez definido o modelo, estimar-se-ão todos os parâmetros que o compõem e ter-se-á finalmente a função matemática para a idade x .

Desta forma, seja $\{Y_x\}$ $x = 0, 1, 2, \dots, \omega$ um conjunto de variáveis aleatórias independentes, correspondentes aos óbitos ocorridos para indivíduos com idade x num dado período.

Considerando a homogeneidade e a independência da população por idade e sexo, as variáveis Y_x têm uma distribuição binomial de probabilidade, ou seja:

⁹ Chamados de “*accident hump*”, como a corcova de um camelo.

¹⁰ Para maiores detalhes, ver Pollard (1979).

$$Y_x \sim B(N_x, q_x)$$

Onde, para todo $x = 0, 1, 2, \dots, \omega$,

N_x = número de pessoas expostas ao risco com idade x ;

q_x = probabilidade de óbito de um indivíduo entre as idades x e $x+1$.

Se considerarmos que y_x não é correlacionado com seus vizinhos, o estimador de máxima verossimilhança de q_x é:

$$\hat{q}_x = \frac{y_x}{N_x}$$

Esses $\hat{q}_x$ calculados nos darão uma ideia de qual forma funcional será a mais adequada para ajustarmos a curva de mortalidade.

No entanto, este enfoque não paramétrico não garante a monotonicidade por partes (característica de uma função de mortalidade). Uma opção é definir q_x como uma função de alguns parâmetros, $q_x = f(x, \underline{\beta})$, onde $\underline{\beta}$ é um vetor de parâmetros.

O EMV para o vetor de parâmetros $\underline{\beta}$ é, por definição, o vetor que maximiza a verossimilhança (ou a log-verossimilhança, o que é equivalente), ou seja,

$$\underline{\hat{\beta}} \ni \ell(\underline{\hat{\beta}} / y_0, y_1, y_2, \dots, y_\omega) = \max_{\underline{\beta}} \ell(\underline{\beta} / y_0, y_1, y_2, \dots, y_\omega)$$

Depois de calculados os Estimadores de Máxima Verossimilhança (EMV), ajustou-se uma função pelo modelo de Heligman & Pollard (1980). Nesse modelo, a curva da mortalidade é composta por três componentes e nove parâmetros (A, B, C, D, E, F, G, H e K):

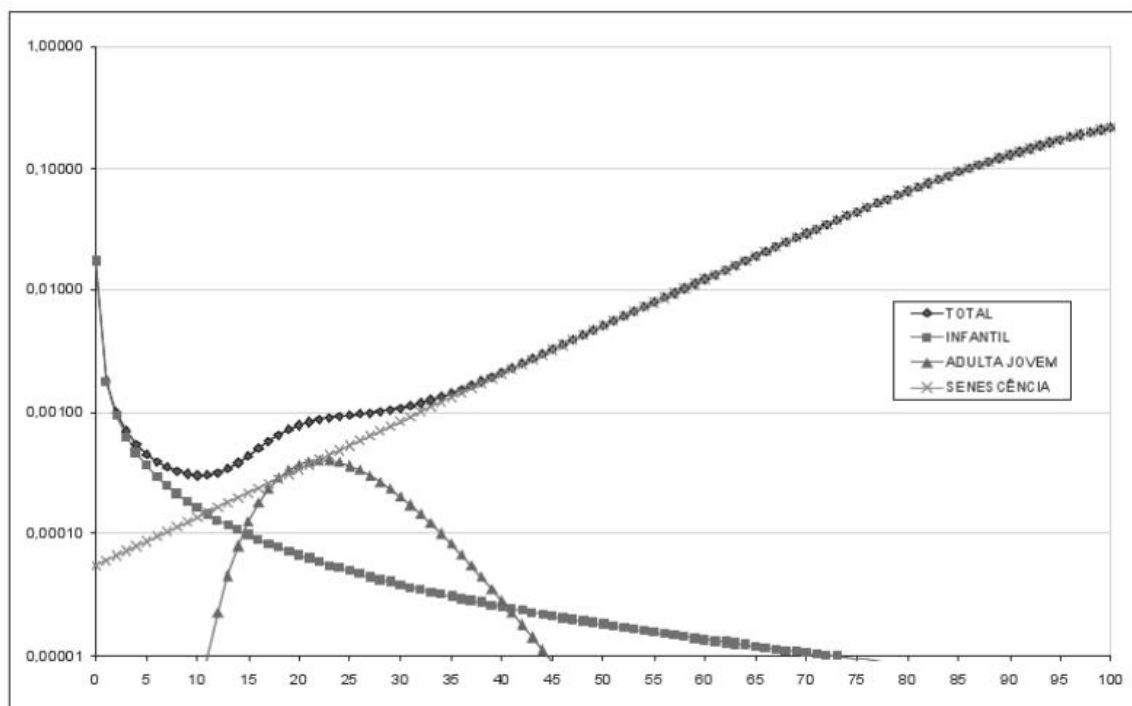
- o primeiro componente descreve a mortalidade infantil;
- o segundo componente descreve a mortalidade de adultos jovens ; e
- o terceira componente corresponde à mortalidade dos idosos.

Adotando essa metodologia, utiliza-se uma técnica flexível de ajuste aos padrões de mortalidade dos servidores públicos em geral. Essa função é caracterizada pela soma de duas exponenciais com uma função modificada de Gompertz , da seguinte forma:

$$q_x = A^{(x+B)^C} + De^{-E(\ln(x)-\ln F)^2} + \frac{GH^x}{(1+KGH^x)}$$

Essa curva básica é contínua e aplicável para toda idade x , tal que $0 \leq x \leq \infty$, e permite, para os valores adequados dos parâmetros, que q_x assumam apenas valores entre zero e um, como deve ser uma função de probabilidade. Apesar de se ter que estimar nove parâmetros, cada um com sua interpretação demográfica, esse processo é muito mais prático do que se estimar cada um dos q_x nas $\omega+1$ idades diferentes. Esse modelo é suficientemente flexível para se adequar a uma grande variedade de padrões de mortalidade, servindo tanto para homens quanto para mulheres, independente de cor ou classe social. O Gráfico 3 apresenta um modelo da função de Heligman & Pollard.

Gráfico 3 — Probabilidade de morte (em escala log) — Modelo de Heligman & Pollard — componentes e total



Fonte: elaboração do autor.

Com base no cálculo dos parâmetros da função de Heligman & Pollard para os servidores públicos do RPPS do Estado de São Paulo, utilizou-se o modelo de Lee-Carter (1992) para o cálculo da taxa de variação da sua mortalidade ao longo dos anos de estudo.

O princípio do método de Lee-Carter (1992) parte de uma decomposição matricial, transformando as taxas específicas de mortalidade em duas componentes:

- o nível de mortalidade (dependente do tempo); e
- o conjunto de parâmetros (independentes do tempo), que descreve a estrutura da mortalidade, ou seja, a posição relativa da mortalidade para idades específicas.

Para modelar e prever o nível da mortalidade ao longo do tempo, Lee & Carter propuseram aplicar, junto à mortalidade observada, um método de análise de séries temporais, partindo do pressuposto de que, para se prever o “futuro”, o melhor guia é o “passado”. Consequentemente, uma modelagem acurada dos padrões observados no passado é a base essencial para serem estimadas as incertezas relacionadas às previsões. Com base no exposto, uma pergunta que se coloca é: quanto do passado (quantos anos atrás) fornece o melhor guia para quanto do futuro (quantos anos para frente)? (BOOTH et al., 2005).

Em resumo, o Método de Lee-Carter para a previsão da mortalidade combina um modelo demográfico de mortalidade com métodos de previsão e de séries temporais. Para sua utilização, considera-se de preferência o maior período de tempo disponível na base de dados.

Para o modelo de Lee-Carter, escrevem-se as seguintes equações:

$$\ln(m_0(x, t)) = a_{(x)} + b_{(x)}k_{(t)} + e_{(x, t)} \quad \text{ou} \quad m_0(x, t) = e^{(a_{(x)} + b_{(x)}k_{(t)} + e_{(x, t)})}$$

Onde:

$m_0(x, t)$ = taxa central de mortalidade para a idade x no ano t ;

$a_{(x)}$ = padrão médio da mortalidade por idade, ao longo dos anos (logaritmo do valor médio da força de mortalidade);

$b_{(x)}$ = velocidade relativa de mudança da mortalidade para cada idade. Informa quais taxas declinam rapidamente e quais taxas declinam lentamente em resposta às mudanças no parâmetro $k_{(t)}$ (proxy para a primeira derivada da taxa de mortalidade, a menos de uma constante);

$k_{(t)}$ = indexador do nível de mortalidade no tempo t (usualmente modelado como um passeio aleatório);

$e_{(x, t)}$ = erro aleatório para a idade x no ano t . Reflete as influências não capturadas pelo modelo (erro com média zero e variância σ_e^2 , associado às estimativas).

Combinando então o conceito proposto originalmente por Lee & Carter com aquele sugerido por Heligman & Pollard e descrito anteriormente, ter-se-á o modelo utilizado nesse trabalho.

Base de Dados

Foram disponibilizados pela Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo — Prodesp informações de janeiro de 1985 a setembro de 2006. Esses dados continham 2.099.546 (dois milhões, noventa e nove mil, quinhentos e cinquenta e seis) linhas, correspondendo a 1.212.635 (um milhão, duzentos e doze mil, seiscentos e trinta e cinco) indivíduos diferentes, sendo que um mesmo indivíduo pode ter mais de uma matrícula no Estado, como no caso dos professores, ou uma gratificação de chefia que é registrada em uma linha separada. Os dados cadastrais continham várias informações, entre as quais: matrícula, data de nascimento, data de admissão, sexo, nível de escolaridade, escala de vencimento, cargo, data de aposentadoria, data de desligamento, motivo de desligamento, entre outros.

A distribuição dos funcionários por sua situação de vínculo com o Estado está disponibilizada na Tabela 1. Analisando-a, percebe-se que 64,2% dos registros referem-se a funcionários contratados, enquanto que os estatutários representam pouco mais de 30% da base. Esse grande quantitativo de contratados, na maioria professores, deve-se ao fato de há anos o Estado de São Paulo não realizar concurso público para o preenchimento dessas vagas docentes. Como existe a necessidade, esses professores são contratados por um prazo determinado e esse contrato pode ser renovado.

Tabela 1 — Distribuição dos funcionários por situação de vínculo

Situação de vínculo	Total	%	Homens			Mulheres		
			Total	Nível médio	Nível superior	Total	Nível médio	Nível superior
Total	2.099.546	100,0	513.525	178.661	334.864	1.586.021	649.489	936.532
Contratado	1.348.215	64,2	255.488	43.493	211.995	1.092.727	416.323	676.404
Estatutário	633.035	30,2	211.096	106.771	104.325	421.939	188.552	233.387
Celetista	48.608	2,3	16.611	10.036	6.575	31.997	22.086	9.911
Estável	42.250	2,0	15.189	9.846	5.343	27.061	15.056	12.005
Aluno	11.666	0,6	8.747	4.618	4.129	2.919	1.360	1.559
Extraquadro	9.267	0,4	4.209	3.264	945	5.058	4.663	395
Comissionado	6.126	0,3	1.931	526	1.405	4.195	1.434	2.761
Temporário	379	0,0	254	107	147	125	15	110

Fonte: Prodesp.

Como a intenção do trabalho foi estimar a Tábua de Mortalidade dos funcionários públicos do Estado de São Paulo, não importou se o funcionário era ativo ou inativo. Em contrapartida, um fato muito importante e que teve grande relevância no estudo diz respeito ao sexo do indivíduo e seu grau de escolaridade, fatores esses que têm ligação direta com os níveis de mortalidade apresentados. Analisando a Tabela 2, que traz a distribuição dos registros por sexo e nível de escolaridade, observa-se que a maioria das informações é referente às mulheres (75,5%), enquanto os homens representam quase que $\frac{1}{4}$ do total. Com relação à variável nível de escolaridade, os números apresentam-se mais divididos. Temos 39,4% dos registros ligados a indivíduos que possuem até o antigo 2º grau (na verdade, agruparam-se os indivíduos analfabetos e os com 1º ou 2º graus, completos ou não) e 60,6% dos registros representando pessoas com curso superior, conforme apresentado na Tabela 3.

Tabela 2 — Distribuição % dos registros por nível de escolaridade, segmentado por sexo

Sexo	Funcionários Públicos de SP (em %)		
	Total	Nível médio	Nível superior
Total	100	100	100
Feminino	75,5	78,4	73,7
Masculino	24,5	21,6	26,3

Fonte: PRODESP

Tabela 3 — Distribuição % dos registros por sexo, segmentado por nível de escolaridade

Sexo	Funcionários Públicos de SP (em %)		
	Total	Nível médio	Nível superior
Total	100	39,4	60,6
Feminino	100	41,0	59,0
Masculino	100	34,8	65,2

Fonte: Prodesp.

De modo geral, as informações presentes na base de dados tinham boa qualidade e, após uma segunda análise, as informações de 1990 a 2005 se mostraram mais adequadas para a realização das estimativas, por apresentarem uma maior regularidade para o cálculo das taxas.

Apresentação e discussão dos resultados

A Prodesp enviou uma base de dados contendo informações relativas aos pensionistas do sistema, mas numa segunda etapa — como se optou por desagregar também a população, além do sexo, pela escolaridade, — o modelo final não pôde incluir a população menor de idade já que, no banco de dados de pensionistas, não há informação sobre o indivíduo gerador do vínculo e sua escolaridade. Com relação ao primeiro componente do modelo de Heligman & Pollard descrito anteriormente, como foram esparsas as informações de mortalidade na infância e adolescência, razão pela qual sua estimativa apresentaria menos precisão, ele não foi considerado no modelo final utilizado. O segundo componente, na sua forma exponencial, corresponde à mortalidade por causas externas. Esta causa de mortalidade afeta principalmente a população masculina de adultos jovens. O último componente corresponde à mortalidade por senescência e permite ajustar uma desaceleração (ou aceleração) da mortalidade para os indivíduos da quarta idade.

Com isso, o ajuste utilizado teve apenas os componentes II e III. O componente III foi ajustado na íntegra como apresentado na formulação de Heligman & Pollard (1980). Com relação ao componente II, como na base de dados não se dispunha de muitas informações para as idades jovens, o ajuste dos parâmetros E_s e F_s apresentou um intervalo de confiança de grande amplitude. Como as diferenças entre um ajuste que considera o componente II na íntegra e outro que o modela como uma constante são muito pequenas entre as idades de 20 a 40 anos e pelo fato de se considerar apenas o intervalo de 20 a 95 anos, optou-se por um ajuste da seguinte forma:

$$q_{x,s,n} = D_{s,n} + \frac{G_{s,n} H_{s,n}^x}{(1 + K_{s,n} G_{s,n} H_{s,n}^x)}$$

Salienta-se que essa função de ajuste não deve ser utilizada para as idades fora do intervalo de 20 a 95 anos.

Confirma-se a necessidade da utilização de uma curva com dois componentes, já que foi visível um certo calombo correspondente à mortalidade (por causas externas) dos adultos jovens (principalmente homens).

Pode-se fazer uma analogia da função adotada para o ajuste da mortalidade dos funcionários públicos de São Paulo com alguns modelos apresentados na literatura, por exemplo, o modelo de Makeham (1860), que modela a mortalidade como uma taxa constante para todas as idades,

referente à questão da acidentabilidade, mais um fator relativo à mortalidade por senescência.

O fato dos dados disponíveis apresentarem informações muito escassas em idades infantis e jovens é compreensível, considerando o público-alvo composto apenas por servidores públicos, que têm sua distribuição concentrada nas idades adultas. A razão também das poucas informações no que diz respeito às idades acima de 95 anos é relativa ao fato de essas idades serem bem avançadas e, portanto, alcançadas por poucos brasileiros.

O Gráfico 4 e o Gráfico 5 apresentam os resultados dos ajustes bem como os valores observados. O Gráfico 6 e o Gráfico 7 apresentam os valores ajustados e o intervalo de confiança de 95% correspondente. Essas Tábuas de Mortalidade ajustadas foram batizadas de RPPSP-98H, RPPSP-98M e RPPSP-98A, para homens, mulheres e ambos os sexos, respectivamente. A tábua RPPSP-98H apresentou uma expectativa de sobrevida, aos 20 anos, de 56,1 anos, enquanto a tábua RPPSP-98M apresentou uma expectativa de sobrevida, aos 20 anos, de 61,5 anos e a RPPSP-98A apresentou uma expectativa de sobrevida, aos 20 anos, de 59,2 anos. A Tabela 4 mostra a esperança de sobrevida para algumas idades x .

**Tabela 4 — Esperança de Sobrevida na Idade x (e_x)
— Tábuas RPPSP-98H e RPPSP-98M**

Idades Exatas (x)	20	30	40	50	60	70	80	90	95+
Homens	56,1	46,7	37,4	28,4	20,0	12,8	7,4	4,0	2,8
Mulheres	61,5	52,0	42,5	33,1	24,2	16,0	9,2	4,2	3,3

Fonte: Prodesp.

Em linhas gerais, ficou confirmado o comportamento observado nos dados brutos e suavizados: i) taxas para a população masculina quase sempre superiores às taxas para a população feminina; ii) tanto para homens quanto para mulheres, as taxas de nível médio são sempre mais altas do que as taxas de nível superior, com uma diferença maior para os homens, principalmente entre os adultos jovens; iii) nas idades acima de 92 anos, a ordenação entre homens e mulheres parece invertida, mas não estatisticamente significativa, devido provavelmente à escassez de dados para as populações nessas idades; e iv) taxas entre as mulheres de nível superior menores do que as taxas de homens de nível superior (nas idades abaixo de 42 anos, a ordenação parece invertida, mas não estatisticamente significativa).

Gráfico 4 — Taxa específica de Mortalidade (observada e ajustada) por Sexo — funcionários públicos civis do executivo do Estado de São Paulo — 1990/2005

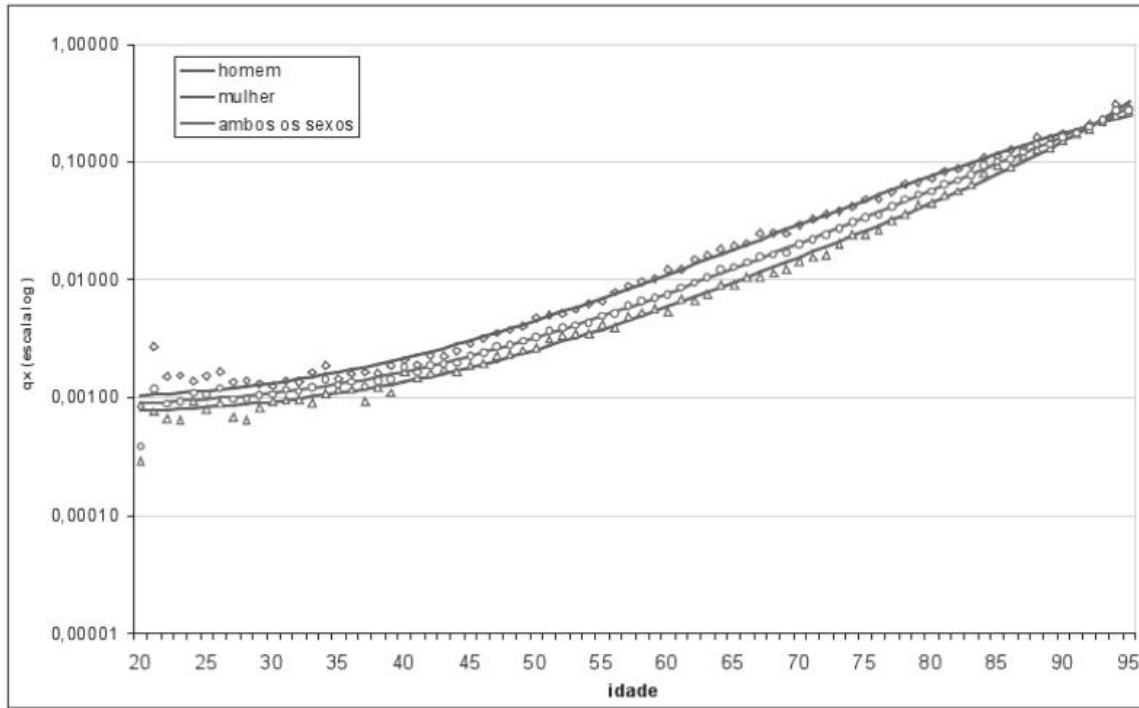
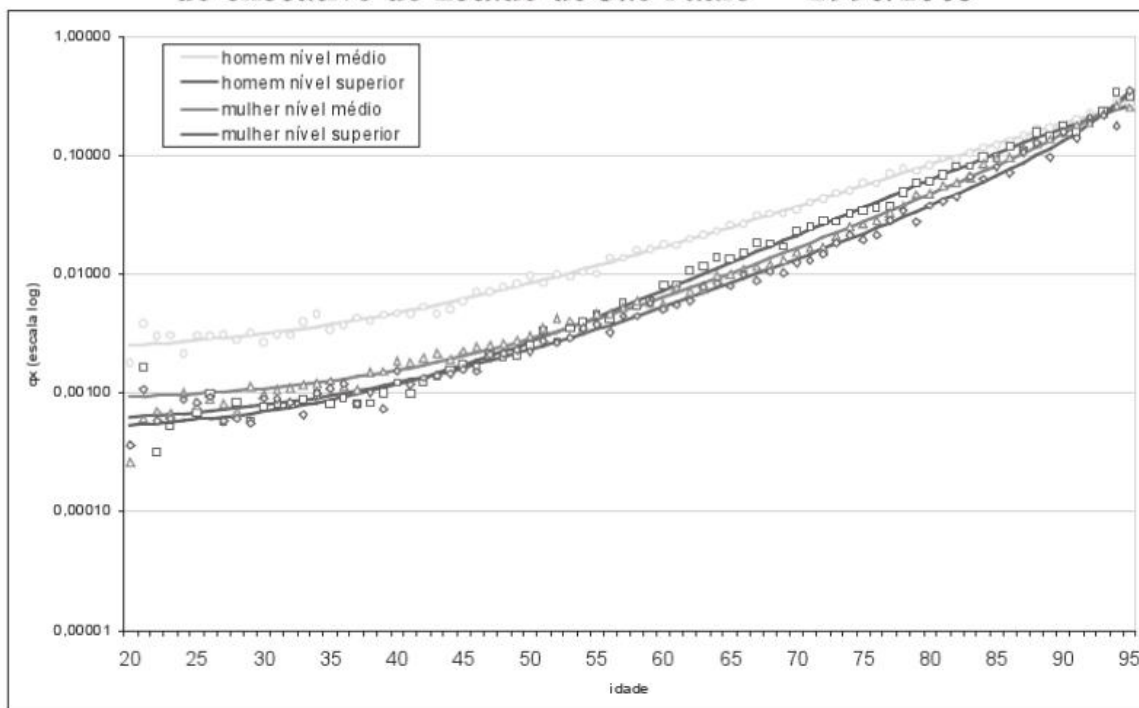


Gráfico 5 — Taxa Específica de Mortalidade (observada e ajustada) por Sexo e Nível de Escolaridade — funcionários públicos civis do executivo do Estado de São Paulo — 1990/2005



Fonte: Prodesp.

Gráfico 6 — Taxa Específica de Mortalidade (ajustada e intervalos de 95% de confiança) por Sexo — funcionários públicos civis do executivo do Estado de São Paulo — 1990/2005

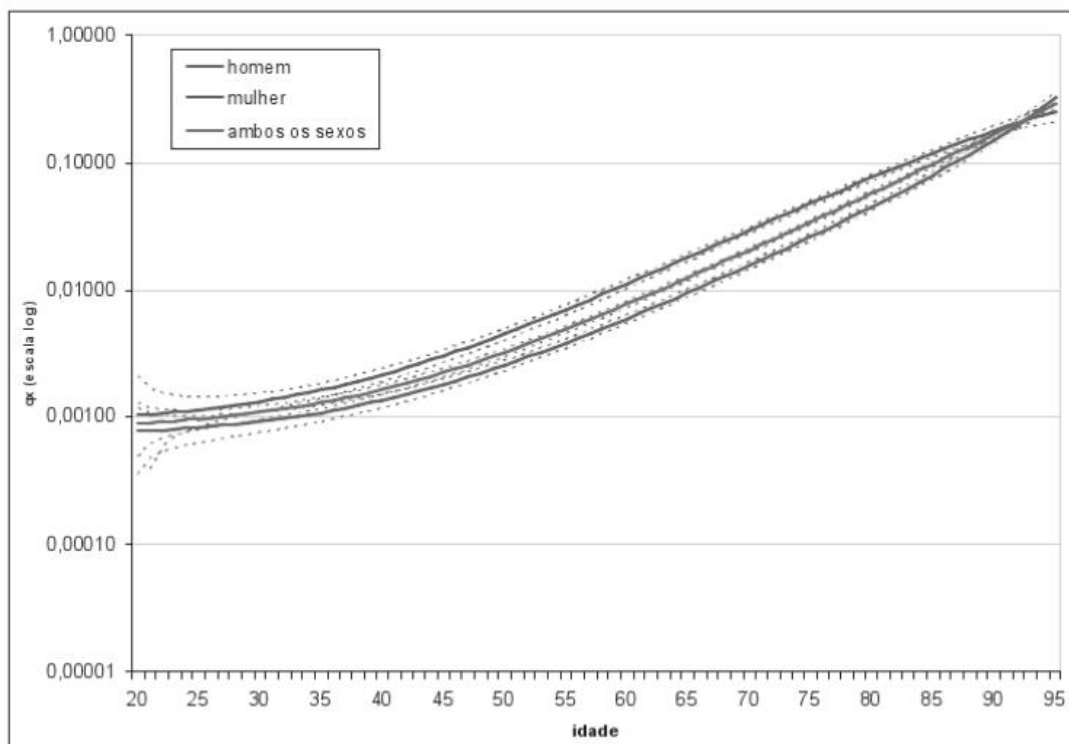
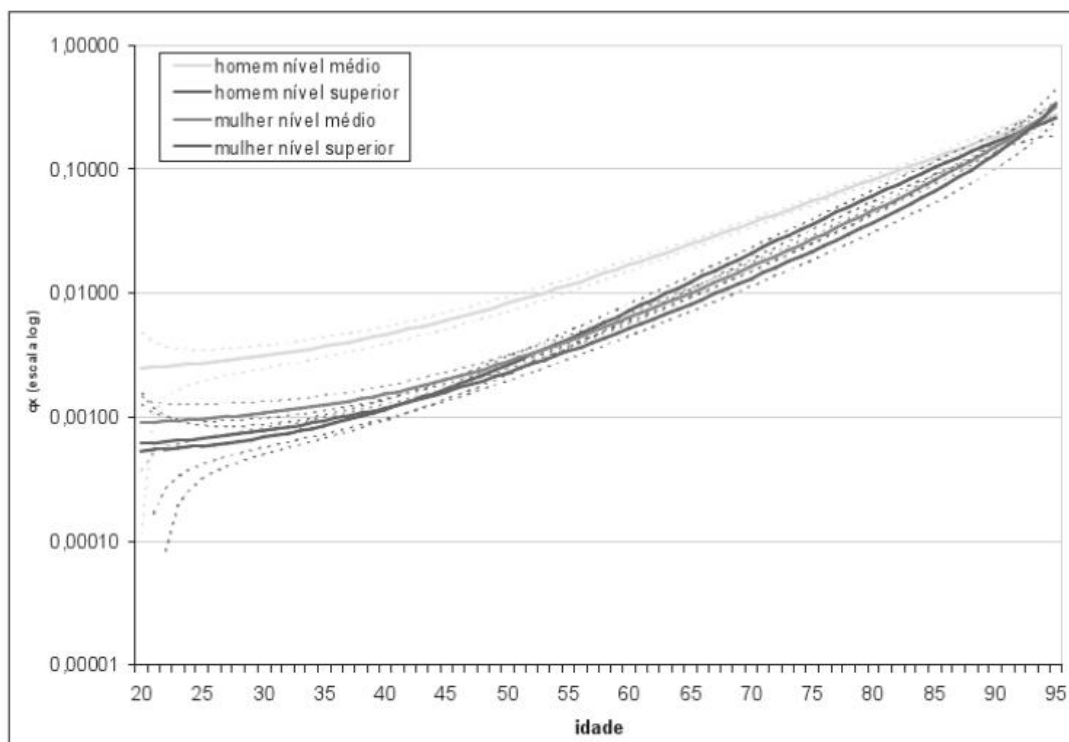


Gráfico 7 — Taxa Específica de Mortalidade (ajustada e intervalos de 95% de confiança) por Sexo e Nível de Escolaridade — funcionários públicos civis do executivo do Estado de São Paulo — 1990/2005



Fonte: Prodesp.

Os q_x calculados para as tábuas ajustadas de homens e mulheres, bem como algumas funções calculadas para estas tábuas, encontram-se disponibilizadas nos Anexos 1 e 2.

Com relação à análise da variação da mortalidade ao longo do tempo, foi utilizada uma variante do modelo de Lee-Carter, proposta por Beltrão e Sugahara (2007).

Conforme citado anteriormente, a equação proposta por Lee & Carter pode ser escrita como:

$$\ln(m_0(x, t)) = a_{(x)} + b_{(x)}k_{(t)} + e_{(x, t)}$$

Neste trabalho, a componente $a_{(x)}$ (logaritmo do valor médio da força de mortalidade) da equação acima foi ajustada pela função $q_{x,s}$ de Heligman & Pollard, previamente descrita.

Para se modelar a taxa de variação $b_{(x)}$, foram testados alguns polinômios de graus 5, 6 e 7. Mostraram-se significativos e mais adequados os polinômios de 7º grau, para o caso dos homens, e os polinômios do 5º grau, para o caso das mulheres, que garantem certa suavização nos ajustes. Com isso, os referidos polinômios apresentam as seguintes características:

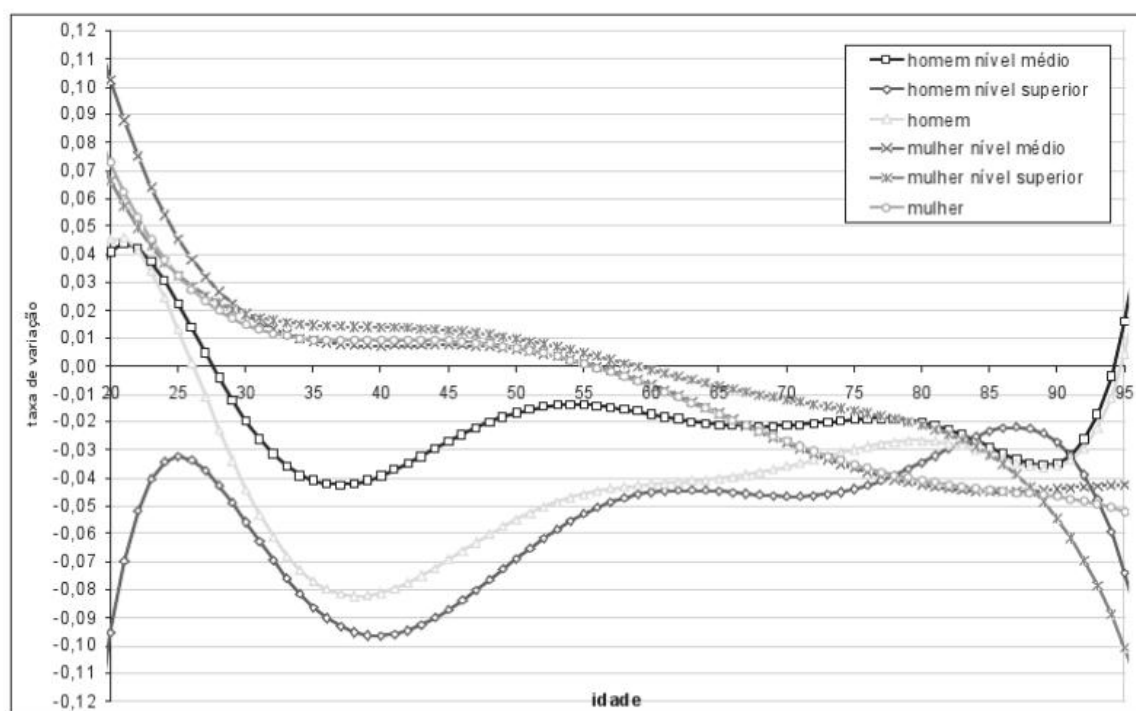
$$b_{(x)} = \alpha + \beta x^1 + \gamma x^2 + \delta x^3 + \zeta x^4 + \eta x^5 + \iota x^6 + \kappa x^7, \text{ para os homens}$$

$$b_{(x)} = \alpha + \beta x^1 + \gamma x^2 + \delta x^3 + \zeta x^4 + \eta x^5, \text{ para as mulheres}$$

Considerando-se que os dados utilizados representam um período de tempo muito parco (1990-2005), a componente $k_{(t)}$ que indexa o nível de mortalidade no tempo não pode ser modelada como um passeio aleatório, como sugerido originalmente por Lee & Carter (1992), tendo sido simplesmente substituída pelo ano “t”.

O Gráfico 8 apresenta as taxas de variação da mortalidade calculadas por sexo e nível de escolaridade para os funcionários públicos civis do executivo do Estado de São Paulo. Nesse gráfico, ficam nítidas as mudanças de sinal nas taxas de variação da mortalidade para as mulheres de nível médio (aos 56 anos) e mulheres de nível superior (aos 59 anos). O grupo dos homens de nível médio e dos homens de nível superior apresentou taxas negativas de variação da mortalidade para todas as idades dentro do intervalo estatisticamente significativo (no Gráfico 8 a seguir, observa-se que as linhas desses grupos encontram-se integralmente abaixo do eixo das abscissas).

Gráfico 8 — Taxas de Variação da Mortalidade por Sexo e Nível de Escolaridade — funcionários públicos civis do executivo do Estado de São Paulo



Fonte: Prodesp.

Conclusões e recomendações

A construção das Tábuas de Mortalidade baseadas na experiência dos servidores públicos do Estado de São Paulo é uma tentativa de contribuir para o avanço da Previdência Social, um dos maiores benefícios oferecidos pelos Governos das esferas federal, estadual e municipal a todos os servidores públicos. A população de funcionários públicos do Estado de São Paulo apresenta uma combinação de tamanho absoluto e abrangência histórica que permite um ajuste direto da sua experiência de mortalidade.

Em função das características específicas dos Regimes Próprios de Previdência Social, o cálculo atuarial deveria obrigatoriamente ser realizado com uma Tábua de Mortalidade que efetivamente refletisse as características da população em questão, pois, por meio dele, serão determinados os verdadeiros montantes de recursos a serem capitalizados ao longo dos anos para o pagamento dos compromissos atuais e futuros do sistema, já que esses fluxos de pagamentos estão intrinsecamente relacionados com a expectativa de sobrevivência de cada um de seus segurados e beneficiários.

Ratifica-se a certeza de que, para a realização de um trabalho de construção de famílias modelo de Tábuas de Mortalidade para servidores públicos, o ideal seria conseguir as experiências de todas as 27 unidades da federação que deveriam, em princípio, apresentar uma gama ampla de níveis de mortalidade considerando a diversidade socioeconômica do país. Obter-se-ia também um maior volume de informações em todas as idades, aumentando a significância estatística em todas as faixas etárias. Dessa maneira, a pretensão não é esgotar o assunto nesse trabalho específico, mas sim, por meio da experiência de mortalidade dos funcionários públicos do Governo do Estado de São Paulo, ensaiar a construção de uma Tábua de Mortalidade de maior abrangência e aplicabilidade.

Neste trabalho, optou-se por um ajuste para as taxas de mortalidade, realizado diretamente com as informações disponíveis, lembrando que as taxas estimadas para a população de homens, mulheres e para ambos os sexos referem-se ao período 1990/2005 e só puderam ser estimadas para a população de 20 a 95 anos em função da escassez dos dados para as outras idades.

Uma consideração importante que deve ser feita diz respeito ao *mix* de homens e mulheres na população em risco no final do ano de 2005. Os resultados para ambos os sexos carregam consigo a razão de sexo de 0,75 homens/mulher, ou seja, a taxa ponderada para ambos os sexos tem uma influência maior da população feminina do que da masculina, o que tende a geração de um viés no cálculo atuarial, quando ele é realizado com uma tábua estritamente masculina, como a tábua AT-49 (male). Outro fato importante diz respeito também ao *mix* de nível de escolaridade na população. A demanda pelo funcionalismo público qualificado tem aumentado progressivamente ao longo dos anos e a tendência é de que exista cada vez mais uma proporção maior de vagas de empregos públicos para pessoas com nível superior. Na prática, as curvas de mortalidade ajustadas por sexo tendem a ficar cada vez mais próximas das curvas de mortalidade ajustadas por sexo e nível superior.

Neste trabalho, utilizou-se também uma variante do modelo de Lee-Carter (1992), proposta por Beltrão e Sugahara (2007), para se avaliar a taxa de variação da mortalidade ao longo dos anos de estudo (1990-2005). Diferentemente dos resultados obtidos por Beltrão e Sugahara (2007), que aplicaram esse modelo aos dados de mortalidade dos funcionários públicos federais e observaram, nos resultados, uma queda nas taxas de mortalidade para todas as idades de 20-90 anos e para cada um dos quatro grupos (dois

de sexo e dois de escolaridade), no presente trabalho, o resultado de queda da mortalidade em todas as idades foi encontrado apenas para os homens, principalmente os de nível superior. A hipótese levantada pelos autores para o que ocorreu no funcionalismo público federal é a seleção positiva existente nos concursos públicos federais, em que apenas os indivíduos com mais tempo para o estudo, de melhor nível socioeconômico e que apresentam intrinsecamente uma menor mortalidade conseguem ser aprovados.

Com relação aos funcionários públicos de São Paulo ocorre o oposto, ou seja, uma seleção negativa. Com relação às mulheres, independente do nível de escolaridade, observa-se o aumento das taxas de mortalidade até, em média, os 55 anos. Como o Estado de São Paulo não promove concursos públicos para o preenchimento de vagas para docentes há anos, esses indivíduos acabam sendo contratados em um incerto esquema de trabalho, no qual não têm nenhuma garantia de que continuarão empregados por prazos maiores do que os determinados inicialmente. A base de dados utilizada nesse trabalho apresentou um grande percentual relativo de mulheres nesta situação, conforme mostrado. Chega-se então à conclusão de que, neste caso, foram analisadas pessoas distintas, que podem ou não estar presentes na base de dados em um ano posterior (caso haja a renovação de seu contrato) e que, pelo fato de não conseguirem uma oportunidade melhor de emprego, sujeitam-se a essas precárias condições de trabalho. Essas pessoas, por não terem estabilidade profissional, pois não possuem as mesmas características dos funcionários públicos federais, apresentam maior mortalidade, principalmente nas idades mais jovens. Além disso, essas mulheres possuem um *turnover* muito maior do que os homens, ratificado pela análise da distribuição percentual de aposentados por idade, em que se tem relativamente um percentual menor de mulheres com possibilidade de rotatividade por idade, já que elas aposentar-se-ão mais cedo, em função das elegibilidades vigentes.

Por fim, dentro da magnitude e da importância da Previdência Social na vida das pessoas, destaca-se a necessidade de uma adequação da legislação relativa aos Regimes Próprios de Previdência Social. O ideal é que essa legislação contemple a possibilidade de que as experiências próprias de mortalidade dos funcionários públicos estaduais possam ser incorporadas aos modelos atuariais que simulam seus compromissos, de forma a não subestimar ou mesmo superestimar os gastos atuais e futuros com o pagamento das aposentadorias e pensões de seus participantes. Paralelamente a isso, deveria ser realizado um contínuo estudo sobre a variação dessas taxas de mortalidade da

população em questão, possibilitando a análise relativa às possíveis tendências futuras, com o objetivo de alcançar a sonhada perenização do Equilíbrio Financeiro e Atuarial dos Sistemas Previdenciários Públicos.

Referências Bibliográficas

BELTRÃO, Kaizô Iwakami; SUGAHARA, Sonoe. *Differential changes in brazilian public servants' Survival Rates* — Trabalho apresentado na 3ª Conferência Brasileira de Modelagem Estatística em Seguros e Finanças, Maresias/SP, março de 2007.

_____. *Tábua de Mortalidade para os funcionários públicos civis federais do poder executivo por sexo e escolaridade: comparação com tábuas do mercado*. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Ciências Estatísticas, 2002. Disponível em: <http://www.ence.ibge.gov.br/publicacoes/textos_para_discussao/textos/texto_3.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2007.

BELTRÃO, Kaizô Iwakami; SUGAHARA, Sonoe; SILVA, Luciano Gonçalves de Castro e. *Fipecafi*. Um estudo sobre a mortalidade da população da CTEEP e da fundação CESP. Relatório apresentado a CTEEP, fevereiro de 2006. Mimeo.

DE MOIVRE, Abraham. *Annuities on lives*. London, 1725.

FERREIRA, Weber J. *Coleção introdução à Ciência Atuarial*. Rio de Janeiro: IRB, 1985. 4 v.

GOMPERTZ, B. *On the nature of the function expressive of the law of human mortality*, Philosophical Transactions of the Royal Society. Part II, 1825.

GRAUNT, John. *Natural and political observations made upon bills of mortality*, London, 1662.

HALLEY, Edmond. *An estimate of the degrees of the mortality of mankind*, London, 1693. Disponível em: <<http://www.pierre-marteau.com/editions/1693-mortality.html>>. Acesso em: 6 dez. 2007.

HELIGMAN, Larry; POLLARD, J. H. The age pattern of mortality. In: *Readings in Population Research Methodology*. 1980. v. 2. c. 7. p. 97-104.

IBGE — Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Tábuas completas de mortalidade 2007*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/tabuadevida/2007/default.shtm>>. Acesso em: 29 jul. 2007

LEE, Ronald D.; CARTER, Lawrence R. *Modeling and forecasting U.S. mortality*. *Journal of the American Statistical Association*, 87, 659-671, 1992.

MAKEHAM, William. M. On the law of mortality and construction of annuity tables. *Journal of the Institute of Actuaries*, 8:301, 1860.

MILNE, Joshua. *A treatise on the valuation of annuities and assurances on lives and survivorships*. London, 1815.

NAMBOODIRI, Krishnan. *A primer of population dynamics*. Plenum Press, New York, 1996.

NEWELL, Colin. *Methods and models in demography*, 1988.

ORTEGA, Antonio. *Tablas de mortalidad*. San Jose, Costa Rica: Centro Latino Americano de Demografia, 1987.

POLLARD, J. H. Bias in graduated life table functions. In: *Readings in population research methodology*. 1979. v. 2. c. 7. p. 105-107.

ROWLAND, Donald T. *Demographic Methods and Concepts*. Oxford University Press, 2003.

UNITED NATIONS. *Readings in population research methodology: mortality research.*, 1993. v. 2

_____. *Manual X — indirect techniques for demographic estimation*. New York, 1983. (Population Studies, n. 81). Disponível em: <http://www.un.org/esa/population/publications/Manual_X/Manual_X.htm>. Acesso em: 6 dez. 2007.

WEEKS, John R. *Population — an introduction to concepts and issues*. 9. ed. 2005.

YAUKEY, David; ANDERTON, Douglas L.; LUNDQUIST, Jennifer Hikes. *Demography — the study of human population*. 3. ed. 2007.

Anexo 1 — Funções da Tábua de Mortalidade RPPSP-98-H

Idades Exatas (x)	${}_nq_x$	${}_np_x$	${}_nd_x$	ℓ_x	${}_nL_x$	T_x	e_x
20	0,001036	0,998964	104	100.000	99.948	5.611.421	56,11
21	0,001053	0,998947	105	99.896	99.844	5.511.473	55,17
22	0,001073	0,998927	107	99.791	99.738	5.411.629	54,23
23	0,001094	0,998906	109	99.684	99.630	5.311.891	53,29
24	0,001118	0,998882	111	99.575	99.519	5.212.262	52,35
25	0,001145	0,998855	114	99.464	99.407	5.112.742	51,40
26	0,001174	0,998826	117	99.350	99.292	5.013.336	50,46
27	0,001207	0,998793	120	99.233	99.173	4.914.044	49,52
28	0,001243	0,998757	123	99.113	99.052	4.814.871	48,58
29	0,001283	0,998717	127	98.990	98.927	4.715.819	47,64
30	0,001328	0,998672	131	98.863	98.798	4.616.892	46,70
31	0,001378	0,998622	136	98.732	98.664	4.518.094	45,76
32	0,001433	0,998567	141	98.596	98.525	4.419.431	44,82
33	0,001494	0,998506	147	98.455	98.381	4.320.905	43,89
34	0,001563	0,998437	154	98.307	98.231	4.222.524	42,95
35	0,001638	0,998362	161	98.154	98.073	4.124.294	42,02
36	0,001722	0,998278	169	97.993	97.909	4.026.220	41,09
37	0,001815	0,998185	178	97.824	97.735	3.928.312	40,16
38	0,001918	0,998082	187	97.647	97.553	3.830.576	39,23
39	0,002033	0,997967	198	97.459	97.360	3.733.023	38,30
40	0,002161	0,997839	210	97.261	97.156	3.635.663	37,38
41	0,002302	0,997698	223	97.051	96.939	3.538.507	36,46
42	0,002459	0,997541	238	96.828	96.709	3.441.567	35,54
43	0,002633	0,997367	254	96.590	96.462	3.344.859	34,63
44	0,002827	0,997173	272	96.335	96.199	3.248.396	33,72
45	0,003041	0,996959	292	96.063	95.917	3.152.197	32,81
46	0,003279	0,996721	314	95.771	95.614	3.056.281	31,91
47	0,003544	0,996456	338	95.457	95.288	2.960.667	31,02
48	0,003837	0,996163	365	95.118	94.936	2.865.379	30,12
49	0,004162	0,995838	394	94.754	94.556	2.770.443	29,24
50	0,004523	0,995477	427	94.359	94.146	2.675.887	28,36
51	0,004923	0,995077	462	93.932	93.701	2.581.741	27,49
52	0,005367	0,994633	502	93.470	93.219	2.488.040	26,62
53	0,005859	0,994141	545	92.968	92.696	2.394.821	25,76
54	0,006405	0,993595	592	92.424	92.128	2.302.125	24,91
55	0,007009	0,992991	644	91.832	91.510	2.209.997	24,07
56	0,007680	0,992320	700	91.188	90.838	2.118.487	23,23

Idades Exatas (x)	${}_nq_x$	${}_np_x$	${}_nd_x$	ℓ_x	${}_nL_x$	T_x	e_x
57	0,008422	0,991578	762	90.488	90.107	2.027.649	22,41
58	0,009245	0,990755	830	89.726	89.311	1.937.542	21,59
59	0,010156	0,989844	903	88.896	88.445	1.848.232	20,79
60	0,011165	0,988835	982	87.993	87.502	1.759.787	20,00
61	0,012281	0,987719	1.069	87.011	86.477	1.672.285	19,22
62	0,013516	0,986484	1.162	85.942	85.361	1.585.808	18,45
63	0,014882	0,985118	1.262	84.781	84.150	1.500.447	17,70
64	0,016392	0,983608	1.369	83.519	82.834	1.416.297	16,96
65	0,018060	0,981940	1.484	82.150	81.408	1.333.463	16,23
66	0,019903	0,980097	1.605	80.666	79.863	1.252.055	15,52
67	0,021935	0,978065	1.734	79.061	78.194	1.172.191	14,83
68	0,024177	0,975823	1.870	77.326	76.392	1.093.998	14,15
69	0,026648	0,973352	2.011	75.457	74.452	1.017.606	13,49
70	0,029369	0,970631	2.157	73.446	72.368	943.155	12,84
71	0,032362	0,967638	2.307	71.289	70.136	870.787	12,21
72	0,035652	0,964348	2.459	68.982	67.752	800.651	11,61
73	0,039263	0,960737	2.612	66.523	65.217	732.899	11,02
74	0,043224	0,956776	2.762	63.911	62.530	667.682	10,45
75	0,047561	0,952439	2.908	61.148	59.694	605.153	9,90
76	0,052305	0,947695	3.046	58.240	56.717	545.459	9,37
77	0,057484	0,942516	3.173	55.194	53.607	488.742	8,86
78	0,063130	0,936870	3.284	52.021	50.379	435.134	8,36
79	0,069273	0,930727	3.376	48.737	47.049	384.755	7,89
80	0,075943	0,924057	3.445	45.361	43.638	337.706	7,44
81	0,083170	0,916830	3.486	41.916	40.173	294.068	7,02
82	0,090982	0,909018	3.496	38.430	36.682	253.895	6,61
83	0,099404	0,900596	3.473	34.933	33.197	217.214	6,22
84	0,108459	0,891541	3.412	31.461	29.755	184.017	5,85
85	0,118166	0,881834	3.314	28.049	26.391	154.262	5,50
86	0,128539	0,871461	3.179	24.734	23.145	127.871	5,17
87	0,139585	0,860415	3.009	21.555	20.051	104.726	4,86
88	0,151306	0,848694	2.806	18.546	17.143	84.676	4,57
89	0,163696	0,836304	2.577	15.740	14.452	67.533	4,29
90	0,176739	0,823261	2.326	13.163	12.000	53.081	4,03
91	0,190411	0,809589	2.063	10.837	9.805	41.081	3,79
92	0,204679	0,795321	1.796	8.773	7.876	31.275	3,56
93	0,219499	0,780501	1.532	6.978	6.212	23.400	3,35
94	0,234818	0,765182	1.279	5.446	4.807	17.188	3,16
95	0,250574	0,749426	1.044	4.167	3.645	12.381	2,97
95+	1,000000	0,000000	3.123	3.123	8.736	8.736	2,80

Fonte: Prodesp.

Anexo 2 — Funções da Tábua de Mortalidade RPPSP-98-M

Idades Exatas (x)	${}_nq_x$	${}_np_x$	${}_nd_x$	${}_l_x$	${}_nL_x$	T_x	e_x
20	0,000773	0,999227	77	100.000	99.961	6.147.569	61,48
21	0,000782	0,999218	78	99.923	99.884	6.047.608	60,52
22	0,000792	0,999208	79	99.845	99.805	5.947.724	59,57
23	0,000804	0,999196	80	99.765	99.725	5.847.919	58,62
24	0,000817	0,999183	81	99.685	99.645	5.748.194	57,66
25	0,000831	0,999169	83	99.604	99.563	5.648.549	56,71
26	0,000846	0,999154	84	99.521	99.479	5.548.987	55,76
27	0,000864	0,999136	86	99.437	99.394	5.449.508	54,80
28	0,000883	0,999117	88	99.351	99.307	5.350.114	53,85
29	0,000904	0,999096	90	99.263	99.218	5.250.807	52,90
30	0,000928	0,999072	92	99.174	99.128	5.151.588	51,95
31	0,000954	0,999046	94	99.082	99.034	5.052.461	50,99
32	0,000983	0,999017	97	98.987	98.938	4.953.426	50,04
33	0,001015	0,998985	100	98.890	98.840	4.854.488	49,09
34	0,001050	0,998950	104	98.789	98.738	4.755.648	48,14
35	0,001089	0,998911	107	98.686	98.632	4.656.911	47,19
36	0,001133	0,998867	112	98.578	98.522	4.558.279	46,24
37	0,001181	0,998819	116	98.467	98.408	4.459.756	45,29
38	0,001234	0,998766	121	98.350	98.290	4.361.348	44,35
39	0,001293	0,998707	127	98.229	98.165	4.263.058	43,40
40	0,001359	0,998641	133	98.102	98.035	4.164.893	42,45
41	0,001431	0,998569	140	97.969	97.899	4.066.857	41,51
42	0,001512	0,998488	148	97.828	97.754	3.968.959	40,57
43	0,001601	0,998399	156	97.681	97.602	3.871.205	39,63
44	0,001699	0,998301	166	97.524	97.441	3.773.602	38,69
45	0,001809	0,998191	176	97.358	97.270	3.676.161	37,76
46	0,001930	0,998070	188	97.182	97.089	3.578.890	36,83
47	0,002064	0,997936	200	96.995	96.895	3.481.802	35,90
48	0,002213	0,997787	214	96.795	96.688	3.384.907	34,97
49	0,002377	0,997623	230	96.580	96.466	3.288.219	34,05
50	0,002560	0,997440	247	96.351	96.228	3.191.754	33,13
51	0,002763	0,997237	266	96.104	95.971	3.095.526	32,21
52	0,002987	0,997013	286	95.839	95.696	2.999.555	31,30
53	0,003236	0,996764	309	95.552	95.398	2.903.859	30,39
54	0,003512	0,996488	335	95.243	95.076	2.808.462	29,49
55	0,003819	0,996181	362	94.909	94.727	2.713.386	28,59
56	0,004158	0,995842	393	94.546	94.350	2.618.658	27,70

Idades Exatas (x)	${}_nq_x$	${}_np_x$	${}_nd_x$	ℓ_x	${}_nL_x$	T_x	e_x
57	0,004535	0,995465	427	94.153	93.940	2.524.309	26,81
58	0,004953	0,995047	464	93.726	93.494	2.430.369	25,93
59	0,005417	0,994583	505	93.262	93.009	2.336.875	25,06
60	0,005932	0,994068	550	92.757	92.481	2.243.866	24,19
61	0,006504	0,993496	600	92.206	91.907	2.151.385	23,33
62	0,007139	0,992861	654	91.607	91.280	2.059.478	22,48
63	0,007844	0,992156	713	90.953	90.596	1.968.198	21,64
64	0,008628	0,991372	779	90.239	89.850	1.877.602	20,81
65	0,009499	0,990501	850	89.461	89.036	1.787.752	19,98
66	0,010469	0,989531	928	88.611	88.147	1.698.716	19,17
67	0,011547	0,988453	1.012	87.683	87.177	1.610.569	18,37
68	0,012747	0,987253	1.105	86.671	86.118	1.523.392	17,58
69	0,014085	0,985915	1.205	85.566	84.963	1.437.274	16,80
70	0,015575	0,984425	1.314	84.361	83.704	1.352.311	16,03
71	0,017237	0,982763	1.431	83.047	82.331	1.268.607	15,28
72	0,019093	0,980907	1.558	81.615	80.836	1.186.276	14,53
73	0,021165	0,978835	1.694	80.057	79.210	1.105.439	13,81
74	0,023483	0,976517	1.840	78.363	77.443	1.026.229	13,10
75	0,026079	0,973921	1.996	76.523	75.525	948.787	12,40
76	0,028988	0,971012	2.160	74.527	73.447	873.262	11,72
77	0,032253	0,967747	2.334	72.367	71.200	799.815	11,05
78	0,035923	0,964077	2.516	70.033	68.775	728.616	10,40
79	0,040056	0,959944	2.704	67.517	66.165	659.841	9,77
80	0,044720	0,955280	2.898	64.812	63.363	593.677	9,16
81	0,049994	0,950006	3.095	61.914	60.366	530.313	8,57
82	0,055972	0,944028	3.292	58.819	57.172	469.947	7,99
83	0,062769	0,937231	3.485	55.526	53.784	412.775	7,43
84	0,070520	0,929480	3.670	52.041	50.206	358.991	6,90
85	0,079394	0,920606	3.840	48.371	46.451	308.785	6,38
86	0,089593	0,910407	3.990	44.531	42.536	262.334	5,89
87	0,101374	0,898626	4.110	40.541	38.486	219.798	5,42
88	0,115058	0,884942	4.192	36.431	34.335	181.312	4,98
89	0,131056	0,868944	4.225	32.240	30.127	146.977	4,56
90	0,149901	0,850099	4.199	28.014	25.915	116.850	4,17
91	0,172299	0,827701	4.103	23.815	21.763	90.935	3,82
92	0,199204	0,800796	3.927	19.712	17.748	69.172	3,51
93	0,231940	0,768060	3.661	15.785	13.954	51.423	3,26
94	0,272394	0,727606	3.302	12.124	10.473	37.469	3,09
95	0,323361	0,676639	2.852	8.821	7.395	26.996	3,06
95+	1,000000	0,000000	5.969	5.969	19.601	19.601	3,28

Fonte: Prodes.

ONDE:

Notação	Descrição
l_x	Número de pessoas com idade exata x no grupo em observação.
${}_nL_x$	Número de pessoas com idades entre x (inclusive) e $x+n$ (exclusive) anos no grupo em observação.
${}_nd_x$	Número de óbitos ocorridos no grupo em observação entre as idades x (inclusive) e $x+n$ (exclusive) anos.
${}_nq_x$	Probabilidade de morte no grupo em observação nas idades entre x (inclusive) e $x+n$ (exclusive) anos, dado que sobreviveu até a idade exata x .
${}_np_x$	Probabilidade de sobrevivência no grupo em observação entre as idades x (inclusive) e $x+n$ (exclusive) anos, dado que o indivíduo sobreviveu até a idade exata x .
T_x	Número de pessoas-anos vivido pela população em observação a partir da idade exata x .
e_x	Número médio de anos vividos por um indivíduo da população em observação a partir da idade exata x .

Artigo 7

A CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA NAS DISPOSIÇÕES FUNCIONAIS

Majoly Aline dos Anjos Hardy¹

Um dos temas mais difíceis de serem compreendidos e operacionalizados entre os Regimes Próprios de Previdência Social se refere ao destino da contribuição previdenciária descontada do servidor e à responsabilidade do empregador nos casos de disposição funcional.

O presente estudo visa analisar, inicialmente, os diversos aspectos necessários, que devem ser estudados e discutidos quando tratamos da disposição funcional.

Disposição Funcional. Conceito. Natureza Jurídica

Disposição funcional e cessão funcional nos parecem conceitos similares. Algumas leis tratam deste tema ou como disposição funcional ou como cessão funcional. Outras leis tratam do tema na modalidade dos afastamentos legais.

A disposição funcional geralmente consta nos dispositivos legais dos entes públicos como um dos direitos funcionais do servidor público, ocupante de cargo público, que esteja em pleno exercício de suas atribuições. Normalmente, quando não há uma legislação específica sobre a disposição funcional, ele se encontra entre o rol de afastamentos permitidos ao servidor e é considerado um dos direitos garantidos pelo estatuto funcional.

Esta disposição deve sempre estar prevista em lei, pois, se é considerada direito funcional, somente poderá ser deferida mediante o comando da lei lo-

¹ Procuradora do Município de Curitiba. Assessora Previdenciária do IPMC — Instituto de Previdência do Município de Curitiba. e-mail: mhardy@ipmc.curitiba.pr.gov.br

cal vigente. Esta lei geralmente é o estatuto dos servidores públicos ou alguma lei esparsa. Obviamente, só os servidores públicos concursados, ocupantes de um cargo público de efetivo exercício é que podem ser cedidos a outros entes públicos. Aquele servidor sem vínculo efetivo com o ente público, que esteja ocupando apenas um cargo em comissão, não está incluso nesta previsão. Neste caso, ele deverá rescindir seu contrato de trabalho — regido pelo Direito do Trabalho — com o ente público em que trabalha, para, posteriormente, ser contratado por outro ente.

Antes de analisarmos algumas das hipóteses de disposição ou cessão funcional, é necessário definir alguns conceitos que servirão de base para o presente estudo, que serão utilizados adiante: cedente é o órgão de origem do servidor público, aquele para o qual ele prestou seu concurso público e foi devidamente nomeado e empossado; cessionário é o órgão para o qual o servidor será destinado, a fim de exercer novas atribuições, é o órgão que o receberá.

A disposição funcional deve sempre estar prevista nas legislações dos entes públicos.

Uma das formas de regulamentá-la, sendo a que ocorre na maioria das situações, é quando o servidor público recebe o convite para trabalhar em outro ente público, seja da administração pública federal, estadual, municipal, autarquias ou fundações, e mesmo em sociedades de economia mista e empresas públicas, vindo a exercer um cargo em comissão ou apenas funções relativas a sua formação profissional. A legislação apenas permitirá ou não esse tipo de afastamento.

Em geral, essa é a realidade que se verifica constantemente em pequenos municípios, que não conseguem prover a totalidade dos seus cargos e chamam servidores públicos de outros entes federativos para o exercício de cargo em comissão, que os atendem em razão da remuneração mais vantajosa, além do efeito que aquele exercício provisório de funções provocará em seu currículo, garantindo, assim, a atratividade da situação e o pragmatismo da decisão.

Outras situações podem estar previstas na lei, tais como, a cessão do servidor a outro ente público para fomento das atividades técnicas desenvolvidas no órgão de destino, relativa a estudos de grande importância municipal, estadual ou federal. Ou ainda, a cessão provisória para implantação de políticas públicas já em perfeito desenvolvimento no ente de origem do servidor, ausentes no ente cessionário.

Há quem defenda que a cessão funcional se refere a ato administrativo classificado como empréstimo de um servidor a outro órgão ou ente público e organizações sociais “com o intuito de oferecer serviços até então inexistentes

e de elevar a qualidade daqueles que já vinham sendo prestados, seja pela condução de esforços comuns em atividades comuns, seja para a transferência de conhecimento técnico”.²

E que, neste sentido, somente poderia ocorrer mediante convênio celebrado entre os entes envolvidos, com base no artigo 116 da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, que rege as licitações públicas.³ Entretanto, não é isso que se verifica na maioria dos casos, em que a cessão geralmente ocorre mediante um pedido voluntário do servidor interessado, que visa ao exercício de atribuições de outro ente, com pagamentos diferenciados e maiores do que os que recebe no seu órgão de origem. E por que não citar ainda situações em que o servidor se vê quase que obrigado a alterar seu local de trabalho em razão da mudança político-partidária da autoridade executiva no ente em que ele prestou concurso público e foi nomeado, evitando constrangimentos diante do novo grupo político que assumirá o Poder Executivo local?

Obviamente, esta alternativa não deveria servir de objetivo para a cessão funcional. Porém, sabemos que isso acontece e não pode ser ignorado.

De qualquer sorte, a cessão funcional sempre estará motivada ou pelo interesse particular do servidor ou pelo interesse da administração pública. E mesmo que esteja motivada pelo interesse particular do servidor deverá estar pautada pelo interesse público envolvido. E aqui comungamos com Antônio Flávio de Oliveira quando ele afirma que o ato de cessão é de natureza discricionária,⁴ pois o chefe do Poder Executivo local não está obrigado a deferir o pedido de disposição funcional promovido pelo servidor, inclusive quando se verifica que a disposição funcional poderá burlar os princípios que regem a administração pública.

E é nesse aspecto que Antônio Flávio de Oliveira defende que a cessão seja motivada por convênio, para que seja utilizada com parcimônia, visando à colaboração de um ente estatal com outro, sob pena de violação dos princípios constitucionais da moralidade, que norteiam o concurso público.⁵ Neste

² DE OLIVEIRA, Antônio Flávio. *Servidor público. Remoção, cessão, enquadramento e redistribuição*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2003. p. 87.

³ DE OLIVEIRA, Antônio Flávio. Ob. cit., p. 102.

⁴ DE OLIVEIRA, Antônio Flávio. Ob. cit., p. 93.

⁵ DE OLIVEIRA, Antônio Flávio. Ob. cit., p. 28.

sentido, já decidiu o Superior Tribunal de Justiça, no RMS 12312/RJ, Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 2000/0075903-1, Relator Ministro Vicente Leal, 6ª Turma, DJU 09/12/02, p. 390:

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. CESSÃO. REVOGAÇÃO. ATO DISCRICIONÁRIO. MOTIVAÇÃO. DESNECESSIDADE.

A cessão de servidor público, sendo ato precário, confere à Administração, a qualquer momento, por motivos de conveniência e oportunidade, a sua revogação, sem necessidade de motivação, cujo controle escapa ao Poder Judiciário, adstrito unicamente a questões de ilegalidade. Precedente. Recurso ordinário desprovido.

Decisões mais recentes do STJ vêm seguindo essa mesma linha sobre a matéria, sempre concluindo que a cessão é um ato discricionário, de natureza provisória e precária, sujeitando-se aos juízos de conveniência e oportunidade da Administração Pública. A respeito, cita-se RMS nº 23.386 — ES (2006/0283894-9, DJ 06.08.2007) e RMS nº 23.445 — MG (2007/---3713-3, DJ 10.12.2007).

No Município de Curitiba, a disposição funcional está regulamentada na Lei n. 12.072, de 19 de dezembro de 2006, de cuja redação tivemos a oportunidade de participar. A regra geral é a cessão do servidor para outro órgão ou ente federativo sem ônus para o Município ou com ressarcimento. Todavia, a lei admite exceção a essa regra desde que a cessão seja motivada, justificando o interesse público do ato e permitindo ainda a permuta do servidor municipal com outro ente.

Efeitos Pecuniários na Remuneração e na Carreira do Servidor Causados pela Disposição Funcional

Em relação ao efeito pecuniário da cessão, podemos vislumbrar algumas situações: a cessão pode ocorrer com ônus para o ente cedente, hipóteses em que as legislações falam em ressarcimento pelo ente cessionário. Ou ainda, pode ocorrer sem ônus para o cedente, sendo o cessionário responsável diretamente pelo pagamento de sua remuneração, inclusive admitindo-se

o pagamento de gratificações específicas, quando não se tratar de exercício de cargo em comissão.

Outro aspecto importante a ser verificado nas disposições funcionais é a situação jurídico-funcional do servidor cedido, isto é, se a ele se aplicam ou não os direitos legais criados aos seus pares, do seu ente de origem, tais como, crescimento na carreira, pagamento de gratificações, entre outros.

Entendemos que, se não está em efetivo exercício no seu ente de origem, o servidor não pode, em hipótese alguma, ser beneficiado com crescimento funcional na carreira a que pertence. No entanto, a legislação local deverá sempre definir essa situação, prevendo que os motivos pelos quais os direitos criados àqueles que estão dedicando seu trabalho ao ente de origem serão também extensíveis aos servidores em disposição funcional, quando a opção for esta, porque a regra deve sempre ser a ausência de tal direito.

E isso nos parece óbvio, pois, se o servidor fez concurso para prestar suas funções num determinado ente público e passa a dedicar seu trabalho a outro — muitas vezes por questões não vinculadas ao interesse público do ente de origem — exercendo apenas um cargo em comissão no ente cessionário, por exemplo, não há porque ser sujeito dos direitos destinados aos servidores que ficaram exercendo suas funções naquele ente, dedicando-se a ele e ao desenvolvimento das políticas públicas do seu Município ou Estado.

É neste sentido que nos posicionamos contra a cessão de servidores em estágio probatório. Este é o período em que o servidor deverá ser avaliado, com lapsos temporais definidos na legislação local, para adquirir a estabilidade no serviço público. Esta avaliação não pode ser realizada pelo ente cessionário, cuja motivação não será adequada aos objetivos fixados na avaliação a ser realizada pelo ente de origem.

Alguns entes federativos legislam ao contrário, ou seja, afirmando que a cessão funcional não interrompe a contagem do estágio probatório, no entanto, a maioria das legislações funcionais não regulamenta a respeito, criando uma lacuna legislativa, que deverá ser solucionada pelo corpo jurídico local.

Não há como delegar essa avaliação ao ente cessionário, principalmente nos quesitos de disciplina, capacidade de iniciativa, responsabilidade e produtividade. No quesito assiduidade, a situação é bem objetiva, possível de ser delegada. Por outro lado, não há como transferir ao ente cessionário os requisitos de avaliação, expressos na legislação do ente de origem, com todas as suas especificidades que, muitas vezes, pode conter requisitos e

operacionalização de avaliação completamente diferentes daqueles usualmente praticados no ente cessionário.

Quanto à responsabilidade pelo pagamento da remuneração do servidor cedido, a Lei n. 8.112 de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, suas autarquias e fundações, expressa que sempre que a cessão for deferida para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança pelo servidor federal em outros órgãos ou entidades dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, o ônus deverá recair sobre o cessionário, segundo dispõe o artigo 93 desta lei. Nos demais casos, o ônus será do órgão cedente.

A Lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a qualificação de entidades denominadas como Organizações Sociais, prevê no seu artigo 14 a cessão de servidor federal para as organizações sociais, sempre com ônus para o ente cedente.

A legislação do Município de Curitiba, como citado antes, prevê como regra o ônus para o cessionário, permitindo exceções com base no interesse público do Município ou permuta de servidor.

A Contribuição Previdenciária na Disposição Funcional

Questão principal de análise do tema proposto é o destino da contribuição previdenciária nos casos de cessão ou disposição funcional. Para quem deve ser feita a contribuição? Para o Regime Geral de Previdência Social ou para o ente de origem, à unidade gestora do Regime Próprio de Previdência Social do servidor cedido, se a este for vinculado? Quem paga a contribuição previdenciária patronal e a do servidor? E sobre quais valores vão incidir a contribuição e os efeitos produzidos no cálculo dos proventos?

Inicialmente, é necessário se verificar a qual regime jurídico funcional o servidor está vinculado. Se o regime for celetista, as relações serão reguladas pelo Direito do Trabalho e o vínculo jurídico previdenciário ficará a cargo das normas aplicadas ao Regime Geral de Previdência Social, cuja gestão cabe ao Instituto Nacional do Seguro Social — INSS. Se o servidor se submete ao regime estatutário e no seu ente de origem foi instituído o regime próprio de previdência social, a contribuição previdenciária sofrerá destino diverso.

A filiação ao regime jurídico previdenciário do servidor público, nesse caso, é compulsória e ocorre com o início das atividades no cargo público para o qual foi nomeado e empossado, iniciando o exercício de suas atribuições funcionais.⁶ Trata-se, portanto, de um vínculo obrigatório com a previdência própria do ente público, se ela existir na forma de regime próprio previdenciário.

Essa afirmação decorre do artigo 201, §5º, da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998:

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:

...

§5º. É vedada a filiação ao regime geral de previdência social, na qualidade de segurado facultativo, de pessoa participante de regime próprio de previdência.

Estando a Constituição Federal acima de todas as demais regulamentações e atos normativos e aplicando-se o princípio da hierarquia das leis, esse dispositivo constitucional deve ser o balizador de todas as situações de disposição funcional dos servidores que se subordinam a um regime próprio de previdência social. Sendo assim, a contribuição previdenciária deverá *sempre* ser revertida ao regime de origem do servidor.

Pela Constituição Federal, a filiação ao Regime Geral de Previdência Social ou a outro regime previdenciário, diverso daquele a que se submete o servidor público estatutário, não é permitida em nenhuma situação, o que acarretará diversas consequências que serão abordadas a seguir.

Todavia, a legislação federal muitas vezes faz confusão sobre o destino das contribuições previdenciárias, pois, por ora, estabelece a obrigatoriedade da contribuição previdenciária, quando, em outros dispositivos, permite a contribuição facultativa.

O que se verifica, atualmente, como normatização orientadora para esta situação, na esfera do governo federal, para seus servidores civis e militares, está na Instrução Normativa SRP nº 3, de 14 de julho de 2005,⁷ que dispõe

⁶ BRIGUET, Magadar Rosália Costa; VICTORINO, Maria Cristina Lopes; HORVATH JUNIOR, Miguel. *Previdência Social. Aspectos Práticos e Doutrinários dos Regimes Jurídicos Próprios*. São Paulo: Editora Atlas, 2007. p. 14.

⁷ Disponível em: <www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/Ins/2005/SRP/in0032005.htm>. Acesso em: 27 jul. 2009.

sobre normas gerais de tributação de contribuições sociais destinadas à Previdência Social.

Segundo esta Instrução Normativa, o servidor civil ou militar, cedido a outro órgão ou ente público, da mesma esfera de governo, que esteja amparado por Regime Próprio de Previdência Social, permanecerá vinculado ao seu regime de origem, segundo artigo 6º, §12º, incluído pela IN SRP nº 20, de 11 de janeiro de 2007. Tal situação é fácil de ser interpretada e não gera dúvidas, pois se trata da disposição funcional do servidor *interna corporis*, isto é, no mesmo ente público — Município, Estado ou Distrito Federal — porém, para órgãos ou entidades públicas diferentes. Por exemplo, o servidor de qualquer Estado da federação, cuja nomeação e lotação é oriunda da administração direta, é cedido a uma autarquia do mesmo Estado. Tanto a sua contribuição previdenciária quanto a contribuição patronal serão destinadas ao seu regime próprio de previdência, pois ele será único em todo aquele Estado, segundo dispõe, inclusive, o parágrafo 20 do artigo 40 da CF/88, na redação dada pela Emenda Constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003:

Art. 40...

§20 — Ficada 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. Essa disposição funcional, portanto, não gera qualquer dúvida. Mesmo porque, por vezes, o processamento da folha de pagamento é de competência do mesmo órgão do ente público, em se tratando de entes públicos com poucos servidores.

Entretanto, o que se percebe a respeito dessa instrução é que ela delimita lapsos temporais para o destino da contribuição previdenciária, para regimes de previdência diversos, em razão da legislação federal que foi sendo editada a partir da Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998, quando o servidor for colocado à disposição de esferas governamentais diferentes, causando dúvidas ao intérprete das normas previdenciárias e ao gestor previdenciário.

A redação do artigo 6º, §3º, inciso IV dessa instrução indica que somente a partir de 28 de agosto de 2000 é que se considera obrigatória a contribuição previdenciária ao regime de origem, em decorrência da Medida Provisória n. 2.043-21, de 25 de agosto de 2000, que acrescentou o artigo 1-A à Lei n. 9.717, de 27 de novembro de 1998. Para os períodos anteriores a 28 de agosto de 2000, permite-se a contribuição ao regime de origem a que o

servidor esteja vinculado, desde que o regime previdenciário do órgão de origem não permita sua filiação na condição de servidor cedido.

Parece-nos uma indicação completamente inconstitucional. A contribuição previdenciária devida, em razão da cessão de servidor a outro órgão ou ente público, deve ser revertida ao seu regime próprio de previdência de origem desde a publicação da EC 20/98, que deu nova redação ao §5º do artigo 201 da CF/88.

Se o servidor prestou concurso público para um determinado ente federativo, estará compulsoriamente vinculado ao regime jurídico funcional e previdenciário daquele ente, como já mencionamos antes. Será este ente público que lhe concederá a aposentadoria e futura pensão aos seus dependentes, por meio do instituto ou fundo responsável pela previdência funcional local.

Ora, se desde a EC n. 20/98, o *caput* do artigo 40 da CF/88 já assegurava ao servidor público o regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, não nos parece lógico que a contribuição previdenciária reverta a regime próprio diverso do da origem do servidor cedido. Atingir o equilíbrio financeiro contém em si, como um dos requisitos, a receita previdenciária mensalmente recolhida dos servidores. O custeio do sistema estaria prejudicado mesmo que a análise seja relativa a um único servidor, em razão do princípio da solidariedade, também aplicável ao regime previdenciário do servidor, no mesmo artigo da Constituição Federal.

Além disso, essa situação obrigaria o requerimento da compensação previdenciária futura, entre regimes próprios de previdência, cuja regulamentação ainda não foi publicada, havendo apenas as normas relativas à compensação entre regimes próprios e o regime geral de previdência, segundo Lei n. 9.796, de 5 de maio de 1999. Criaria ao servidor uma espécie de duplo vínculo, pois, se é colocado à disposição de outro ente público, ele não se desvinculou do seu regime de origem, pois não houve extinção do seu vínculo de origem, quando, pela determinação da instrução, passa a ser considerado contribuinte previdenciário do cessionário. Ainda, se o servidor falecer, quem vai conceder o benefício da pensão aos seus dependentes? Por essa determinação, poderíamos afirmar — certamente no exagero da análise da questão — que parte do benefício seria pago pelo ente cedente e parte pelo ente cessionário.

Ainda o regime previdenciário híbrido não pode ser aplicado, pois a gestão seria de difícil operacionalização, quiçá compreensão. Voltaremos a esse tema

adiante. Nossa conclusão, portanto, indica que a contribuição previdenciária nos casos de disposição funcional é devida sempre ao regime de origem do servidor, não podendo haver qualquer contribuição ao Regime Geral de Previdência Social ou ao Regime Próprio de Previdência Social do ente cessionário.

Por isso é que indicamos que, mesmo que a contribuição previdenciária tenha sido destinada ao INSS quando o servidor cedido possui regime próprio de previdência social, seja promovido o pedido de repetição de indébito pelo ente cessionário frente ao INSS e seja realizado o pagamento da contribuição previdenciária para o ente cedente, destinando-o à unidade gestora previdenciária.

Caso o ente cessionário não faça esse pagamento, o ente cedente deverá fazê-lo perante o gestor previdenciário local, para, via de consequência, promover a cobrança da contribuição patronal e do servidor junto ao cessionário. Assim indicamos porque o responsável pelo repasse e desconto da contribuição previdenciária ao regime próprio de previdência é o ente de origem do servidor, em razão, até mesmo, de sua responsabilidade pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários (artigo 2º, §1º da Lei n. 9.717, de 27 de novembro de 1998).

Se o ente de origem, responsável pelo regime jurídico do servidor cedido, ao qual ele está vinculado por força de concurso público e compulsoriamente inscrito no seu regime próprio de previdência social, não diligenciou para que o cessionário destinasse as contribuições previdenciárias ao regime próprio, restará devedor frente ao regime próprio, podendo fazer tal pagamento mediante depósito em uma única vez ou de forma parcelada, conforme dispuser a lei local.

A título de subsídio, demonstramos a seguir a legislação que regula essa matéria na esfera federal, podendo-se vislumbrar a diferença de tratamento nessas situações, que provoca essa confusão sobre o destino da contribuição previdenciária até 27 de agosto de 2000, conforme a Instrução Normativa SRP n. 03/2005 citada acima.

A Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre o Plano de Benefícios da Previdência Social, estabelece no seu artigo 12:

Art. 12. O servidor civil ocupante de cargo efetivo ou militar da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, bem como o das respectivas autarquias e fundações, são excluídos do Regime Geral de Previdência Social consubstanciado nesta Lei, desde que amparados por regime próprio de previdência social.

...

§2º. Caso o servidor ou o militar, amparados por regime próprio de previdência social, sejam requisitados para outro órgão ou entidade cujo regime previdenciário não permita a filiação, nessa condição, permanecerão vinculados ao regime de origem, obedecidas as regras que cada ente estabeleça acerca de sua contribuição.

Veja-se que o parágrafo segundo estabelece a faculdade da filiação ao regime próprio do ente cessionário, se a legislação local assim o permitir. Se não houver o permissivo legal, a norma determina a obrigatoriedade da contribuição previdenciária ao regime próprio do ente cedente. Esse parágrafo foi incluído no artigo 12 pela Lei n. 9.876, de 26 de novembro de 1999.

O artigo 10, §1º do Decreto n. 3.048, de 6 de maio de 1999, possui redação idêntica, acrescentado pelo Decreto n. 3.265, de 29 de novembro de 1999. E o artigo 13, §2º da Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social, acrescentado pela Lei n. 9.786/99 também com a mesma redação.

Artigo 1º-A da Lei n. 9.717, de 27 de novembro de 1998, incluído pela Medida Provisória n. 2.187-13, de 24 de agosto de 2001, assim dispõe:

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.

A Medida Provisória n. 2.187-13/2001 não foi convertida em lei. Todavia, em 12 de setembro de 2001, foi publicada no *Diário Oficial da União* a Emenda Constitucional n. 32, cujo artigo 2º assim dispõe:

Art. 2º As medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional.

Pela prática legislativa do Congresso Nacional, percebemos que a MP 2.187-13/2001 não será convertida em lei, estando em plena vigência, até que medida provisória posterior a revogue.

Veja-se que o artigo 1-A da Lei n. 9.717/1998 não torna facultativa a contribuição previdenciária do servidor cedido. A redação desse artigo teve início na Medida Provisória n. 2.043-21, de 25 de agosto de 2000, que entrou em vigência a partir de 28 de agosto de 2000. Por esse motivo é que a Instrução Normativa SRP n. 03/2005 estabelece que somente a partir desta

data é que não mais se permite a faculdade da contribuição previdenciária ao regime próprio do ente cessionário.

Entretanto, entendemos que o que impera, desde a EC n. 20/98, é a obrigatoriedade da contribuição previdenciária à unidade gestora do Regime Próprio de Previdência Social do ente de origem do servidor cedido. O lapso temporal criado pela instrução, entre a EC n. 20/98 até 27 de agosto de 2000, para nós, não existe e não deve ser tratado de outra maneira. A Constituição Federal deve imperar sobre qualquer outra norma a respeito.

Definida a obrigatoriedade da contribuição previdenciária ao RPPS de origem do servidor cedido, passemos à análise sobre a base de cálculo a ser aplicada.

O Ministério da Previdência Social vem regulamentando sobre este tema. Segundo o artigo 9º da Lei n. 9.717/98, o Ministério é responsável pela orientação, supervisão e acompanhamento dos Regimes Próprios de Previdência Social, cabendo a ele a competência de legislar sobre os parâmetros e diretrizes gerais estabelecidos na lei.

Uma das diretrizes se refere à instituição da contribuição previdenciária, devida pelo ente patronal e pelo servidor. A Orientação Normativa mais recente da Secretaria de Políticas de Previdência Social do MPS é a de n. 02, de 31 de março de 2009, com alterações dadas pela Orientação Normativa SPS n. 03, de 04 de maio de 2009, que pouco mudou a orientação originária.

Nesta Orientação Normativa, verificamos os dispositivos sobre a contribuição previdenciária do servidor cedido a outro órgão ou ente público, nos artigos 31 e seguintes. As Orientações Normativas anteriores também dispunham sobre essa matéria.⁸ A melhor orientação não é, entretanto, a encontrada na Orientação Normativa MPS n. 2/2009, em vigência, no tocante à base de cálculo da contribuição previdenciária, pois seu artigo 34 permite que o servidor, cedido sem ônus para o cessionário, faça a opção pela contribuição previdenciária sobre as parcelas remuneratórias não componentes do seu cargo efetivo de origem.

A Orientação Normativa MPS n. 02, de 5 de setembro de 2002, dispunha, no seu artigo 12:

⁸ ON MPS n. 02/2002, artigo 12; ON MPS n. 03/2004, artigos. 27 a 32; ON MPS n. 01/2007, artigos. 27 a 31.

Art. 12 O servidor público titular de cargo efetivo da União, estados, Distrito Federal e municípios filiados a regime próprio de previdência social, quando cedido a órgão ou entidade da administração direta e indireta do mesmo ou de outro ente da Federação, com ou sem ônus para o cessionário, permanecerá vinculado ao regime previdenciário de origem.

E a Orientação Normativa MPS n. 03, de 12 de agosto de 2004, assim expressava:

Art. 30. Não serão devidas contribuições ao regime próprio do ente em que o servidor cedido esteja em exercício, nem ao RGPS, sobre as parcelas remuneratórias complementares não correspondentes à remuneração do cargo efetivo pagas pelo ente cessionário.

Art. 31. O servidor afastado ou licenciado temporariamente do cargo efetivo sem recebimento de remuneração do ente federativo somente contará o respectivo tempo de afastamento ou licenciamento, para fins de aposentadoria, mediante o recolhimento mensal das contribuições, conforme lei do respectivo ente.

Art. 32. Nas hipóteses de cessão, licenciamento ou afastamento de servidor, de que trata o art. 13, o cálculo da contribuição será feito de acordo com a remuneração do cargo de que o servidor é titular.

Nada dispunham sobre a opção da parcela excedente a do seu cargo efetivo, por uma explicação estritamente temporal: a Lei n. 10.887 é de 18 de junho de 2004, posterior, portanto, a essas orientações normativas.

Ocorre que a Lei n. 10.887/2004 dispôs sobre esta opção do servidor, no §2º do artigo 4º, permitindo a contribuição previdenciária sobre verbas pagas em decorrência de local de trabalho, do exercício de cargo comissionado ou função gratificada, para efeito do cálculo da média prevista no artigo 1º da mesma lei. Ressalte-se, porém, que este artigo se aplica ao servidor público de qualquer dos Poderes da União, incluídas suas autarquias e fundações.

E é por causa da Lei n. 10.887/04 que a ON MPS n. 02/2009 passou a regulamentar sobre essa opção da contribuição facultativa ao Regime Próprio de origem, incidente sobre a verba paga ao servidor cedido que não compõem seu cargo de origem e que superem a sua remuneração originária, quando o ônus do pagamento da sua remuneração não recair sobre o ente cedente.

Até então as Orientações Normativas do Ministério da Previdência Social eram bem mais claras e objetivas nesse aspecto, pois não permitiam qualquer contribuição além daquela calculada sobre o valor da remuneração do cargo efetivo em que o servidor viria a se aposentar.

Trata-se de uma situação híbrida, como já indicamos anteriormente, pois o servidor pertence a um regime jurídico funcional, no qual é estabelecida a política de recursos humanos e todo um rol de verbas e gratificações, de natureza permanente, que integram a remuneração do cargo efetivo ao qual foi nomeado e que servem de base de cálculo para a contribuição previdenciária, que irá indicar o valor futuro dos proventos de aposentadoria. Quando vai exercer um cargo em comissão em outro ente, com ônus para este, o orçamento e a disponibilidade financeira são do outro ente, inclusive para pagar o cargo em comissão no qual o servidor cedido foi nomeado formalmente. Isto é, a paga é de um ente público, mas a contribuição previdenciária pode ser revertida para o ente cedente, de origem do servidor, sobre verbas que não estão neste regulamentadas ou inexistem.

A realidade de cada Município e Estado é diversa quando se fala em valores destinados ao pagamento da remuneração do servidor, sobretudo, dos cargos em comissão previstos na legislação local. Como adicionar à parcela do cargo efetivo do servidor — que servirá de base de cálculo para o benefício previdenciário a ser concedido posteriormente — uma verba cujo valor não existe na legislação do ente cedente, não se coaduna, muitas vezes, com nenhum valor pago aos seus comissionados e não faz parte da sua política de recursos humanos?

Parece-nos que a orientação é por um sistema híbrido de pagamento, o que não se pode admitir, posto que o servidor pertence a um regime jurídico funcional, vinculado a um regime previdenciário. Não pode trazer de outro ente público a contribuição previdenciária sobre uma verba não prevista naquele regime jurídico e que, sobre a qual, nenhum outro servidor irá contribuir.

Certo é que o sistema previdenciário do servidor público no Brasil ganhou maior conotação de contributividade a partir da EC 41/03. Todavia, a aplicação deste princípio não pode gerar direitos de forma incoerente e de espécie alguma veio a permitir situações sem qualquer razoabilidade.

Recentemente a 5ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, no RESP 1106893,⁹ decidiu que é impossível a adoção de sistema de aposentadoria híbrido, com benefícios de leis diversas, ao analisar benefício fundamentado em legislação anterior à Lei n. 8.213/1991.

⁹ Disponível em: <www.stj.jus.br/portal_stj/objeto/texto/impressao.wsp?tmp.estilo=&tmp.area=398&tmp.texto=9>. Acesso em: 29 jul. 2009.

Ora, a proposta trazida pela ON MPS n. 02/2009 cria um sistema híbrido de contribuição previdenciária, que contraria a razoabilidade afeta à aplicação das diretrizes determinadas pelo Ministério, com todo o respeito a opiniões contrárias.

Comungamos, portanto, com o que afirmam Magadar Briguet, Miguel Horvath Junior e Maria Cristina Lopes Victorino quando expressam que, apesar das contradições da legislação “o servidor público afastado do cargo com ou sem vencimento permanece vinculado ao Regime Próprio de Previdência (uma vez que o vínculo funcional geral da filiação previdenciária permanece), ainda mais porque a Constituição Federal veda a vinculação facultativa de servidor público ao Regime Geral de Previdência Social (artigo 201, §5º da CF/88), nestas situações”.¹⁰

O maior fundamento para tal afirmação está na concessão do benefício previdenciário. O servidor público cedido a outro órgão ou ente público, se acometido de patologia que o impeça de exercer suas funções, irá pleitear a aposentadoria por invalidez no seu regime de origem, especificamente frente ao órgão gestor único previdenciário.¹¹ Ou, ainda, imagine-se a situação de óbito repentino do servidor cedido ao cessionário. A pensão será pleiteada, por seus dependentes junto ao regime próprio de previdência e não perante o ente cessionário. Seria inconstitucional a bipartição do benefício previdenciário, como aventamos acima, numa total aberração jurídica.

Pois bem, superada a questão da base de cálculo da contribuição previdenciária, é necessário tecer algumas palavras sobre a operacionalização do seu pagamento. Nesse aspecto, entendemos que a ON MPS n. 02/2009 colaborou muito, pois ela sugere o seguinte na disposição funcional com ônus para o cessionário: sobre o valor pago ao servidor cedido será descontada a contribuição previdenciária, no percentual definido na legislação do ente cedente.¹² A contribuição patronal será de responsabilidade

¹⁰ BRIGUET, Magadar Rosália Costa; VICTORINO, Maria Cristina Lopes; HOVATH JUNIOR, Miguel. *Previdência Social. Aspectos práticos e doutrinários dos regimes jurídicos próprios*. São Paulo: Editora Atlas, 2007. p. 16.

¹¹ Cabe aqui salientar a obrigatoriedade da criação do órgão gestor único de previdência nos entes públicos, conforme artigo 40, §20 da CF/88.

¹² Não podendo ser inferior à contribuição dos servidores titulares de cargo efetivo da União, conforme §1º, do artigo 149, da CF/88, na redação dada pela EC 41/03, fixada, atualmente, em 11%.

do ente cessionário, no percentual também fixado na mesma legislação.¹³ Como certamente ocorreria se ele estivesse em efetivo exercício no ente de origem.

Por isso é que o artigo 32 da ON MPS n. 02/2009 fala em desconto da contribuição do segurado — pois é do cargo em comissão ou remuneração paga ao servidor cedido que será descontada a contribuição devida pelo servidor — e custeio da contribuição patronal — pois será o ente cessionário o responsável pelo pagamento desta. Além disso, o artigo esclarece que o ente cessionário deverá repassar os valores das duas contribuições à unidade gestora do RPPS.

Sobre os valores que superarem a remuneração do cargo efetivo do regime de origem do servidor, não deverão incidir qualquer contribuição previdenciária adicional. Somente deverá servir de base de cálculo aquele valor que ele estaria recebendo se estivesse em efetivo exercício, concernente ao seu cargo e carreira, e que servirá de cálculo dos proventos. Concluindo, somente o vencimento e o eventual anuênio ou quinquênio e gratificações inerentes ao cargo ou as vantagens pessoais serão adotados pelo ente cessionário, como se o servidor estivesse no ente cedente, sem qualquer pagamento de verba adicional, de caráter transitório e que não sirva de base contributiva ao seu RPPS.

A legislação local deve prever essas situações e o que se fazer com o lapso temporal em que as contribuições foram ausentes. Já indicamos anteriormente algumas soluções possíveis, inclusive a repetição de débito frente ao INSS.

Alguns entes públicos já regulamentaram a operacionalização dessa matéria, tais como o Município de Curitiba (Lei Municipal n. 12.072, de 19 de dezembro de 2006, e Decreto n. 86, de 22 de fevereiro de 2007), o Município de São Paulo (Lei n. 13.973, de 12 de maio de 2005, e Decreto n. 46.860, de 27 de dezembro de 2005, artigo 7º), o Estado de Pernambuco (Lei Complementar n. 28, de 14 de janeiro de 2000, artigo 1º, §4º).

O STJ também já se manifestou sobre esse tema, em situações um pouco semelhantes às aqui tratadas, cujas decisões merecem ser objeto de maior estudo pelo aplicador do direito que auxilia o gestor previdenciário.

¹³ Não podendo ser inferior ao valor da contribuição do servidor ativo nem superior ao dobro desta contribuição, segundo artigo 2º, da Lei n. 9.717/98, na redação dada pela Lei n. 10.887/04.

Tratam-se dos acórdãos proferidos no Recurso Ordinário em MS n. 9.933 — RS (1998/0041230-1, j. em 14.12.2000, Relator Ministro Vicente Leal) e Recurso Especial n. 982.778 — CE (2007/0204477-0, DJ 04.06.2009, Relatora Ministra Eliana Calmon).

Muito importante de se verificar é a necessidade da interlocução entre os órgãos previdenciários com os órgãos responsáveis pelas políticas de recursos humanos dos entes públicos. Sem essa aproximação, quem mais vai sofrer será o próprio servidor, quando for se aposentar e verificar que muitos direitos que pensava ter e vir a incorporar nos proventos, na realidade, são inexistentes. Além disso, ambos esses órgãos devem legislar em conjunto, sob pena do fracionamento da legislação e da ausência de determinações necessárias.

Artigo 8

O PAPEL DA PERÍCIA MÉDICA NOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RPPS) E SUA GESTÃO

Baldur Schubert¹

Sumário

O autor discorre sobre a importância da perícia médica na avaliação técnica da incapacidade para fins de concessão de benefícios. Utiliza informações nacionais e internacionais para destacar a magnitude e transcendência do tema.

Um Alerta Internacional — AISS

A maior e mais antiga entidade internacional de seguridade social — a Associação Internacional de Seguridade Social (AISS) — emitiu, no início desta década, um importante documento (“Who returns to work and why? International Social Security Association, Research Programme, 2002) manifestando de forma sintética, mas enfática, a preocupação com as repercussões sobre países e entidades que administram a seguridade social:

“A incapacidade para o trabalho vem se tornando o maior problema social na maioria dos países industrializados, resultando em um aumento dos gastos sociais com programas de atenção à doença e à incapacidade/invalidade e em um declínio das taxas de participação da força de trabalho”.

¹ Médico, representante da Organização Ibero-americana de Seguridade Social (OISS) no Brasil.

Benefícios (Prestações Pecuniárias) — No Brasil

A experiência nacional do atual Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), alicerçado em mais de 50 anos de concessão de benefícios, poderá subsidiar as entidades que manejam os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS).

A maior instituição brasileira de previdência social — INSS — gastou em 2007,² em pagamento com benefícios, o valor de 172,9 bilhões de reais, o que corresponde a 6,6% do Produto Interno Bruto (PIB).

Entre as 99 espécies de benefícios concedidos pela Previdência Social, destaca-se uma categoria que é a dos benefícios por incapacidade.

Os benefícios por incapacidade, *previdenciários e acidentários* (auxílio doença/acidente, aposentadoria por invalidez e pensão por morte acidentária) do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e o *benefício assistencial* à Pessoa Portadora de Deficiência, da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), são espécies das mais significativas no elenco de benefícios RGPS e da LOAS.

Benefícios por Incapacidade — Impacto

Os Benefícios por Incapacidade (BI) são requeridos por indivíduos que se encontram em *situações de vulnerabilidade*, causadas por acidente ou doença, que acabam incapacitando-os para o trabalho.

A esta vulnerabilidade, acrescentam-se a *dependência*, a *redução de salário* e o *aumento dos encargos*. Esta situação é vivenciada pelo segurado, de *forma inesperada, na maior parte das vezes*.

Os Benefícios por Incapacidade decorrem majoritariamente da insuficiência de ações de proteção ao cidadão (prevenção e promoção de condições saudáveis).

Os *benefícios por incapacidade* são os mais complexos da Previdência Social. Exigem a intervenção de diferentes áreas: Reabilitação Profissional, Serviço Social, Habilitação (reconhecimento inicial dos direitos), Concessão e Manutenção de benefícios, além da *ação preponderante da Perícia Médica*. Estes benefícios são os *únicos passíveis de alteração por ação de profissionais*.

² Fonte: INSS/Dataprev, Síntese/INFGES/SABI, 2007.

No ano de 2007, foram requeridos 4,1 milhões de Benefícios por Incapacidade, o que corresponde a cerca de 70% do volume de requerimentos do INSS.³ Observa-se um aumento constante na última década.

A despesa com estes benefícios,⁴ em 2007, foi de 14,5 bilhões de reais, o que significa mais de 8% do total das despesas com benefícios.

Benefícios por Incapacidade — Conceito

Incapacidade é a impossibilidade de o indivíduo desempenhar funções específicas de uma atividade ou ocupação, em consequência de alterações morfofisiológicas provocadas por acidentes ou doenças.

Grau: total ou parcial

Duração: temporária ou definitiva

Atividade: uni, multi ou omniprofissional

Avaliação Técnica da Incapacidade do INSS — Modelo Institucional

Atualmente, o modelo de avaliação técnica da incapacidade está calcado na figura do médico perito do quadro do INSS.

Anteriormente, era realizado de forma mista, isto é, utilizava-se também os médicos credenciados, sendo que a supervisão era de responsabilidade exclusiva dos médicos do quadro.

No ano de 2007, foram realizados mais de 9 milhões de procedimentos médico-periciais.⁵

O Médico Perito — Características

O médico perito deve ter sólida base clínica para chegar com rapidez a um parecer, muitas vezes, sem contar com a colaboração do examinado.

³ Fonte: INSS/Dataprev, Síntese/INFGES/SABI, 2007.

⁴ Fonte: Foram considerados os benefícios (B31, 91 e 94).

⁵ Fonte: Síntese Gold, 2007.

Sempre que possível, evitar a requisição de exames complementares e especializados para esclarecimento do caso. Tais exames, quando não indispensáveis, apenas aumentam o custo operacional e retardam a decisão.

O médico perito deve também ter noção de profissiografia, para avaliar as repercussões da doença/acidente no desempenho de atividade específica.

Deve ter amplo conhecimento das bases legais, para decidir com base na legislação.

A existência de padrões de avaliação de incapacidade (diretrizes) auxilia em muito a qualidade da decisão médico-pericial.

Informações Relevantes — O Processo de Informação/Decisão/Ação

Para o administrador moderno, é fundamental e imprescindível o conhecimento da realidade, manifestado por indicadores que reflitam a situação no seu ambiente de trabalho.

As informações devem possibilitar ao administrador condições para o planejamento e monitoramento das ações.

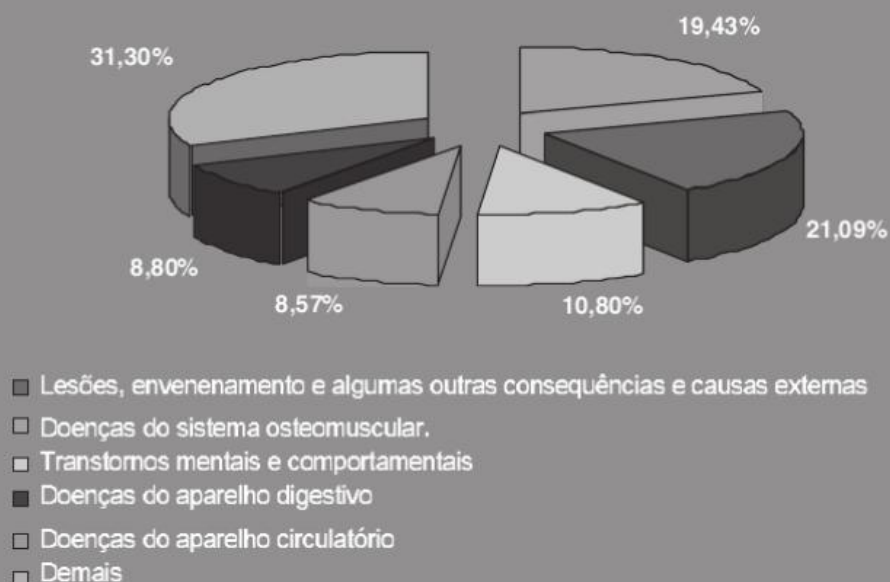
A seguir, são apresentadas algumas informações sobre auxílio-doença previdenciário e aposentadoria por invalidez previdenciária, relativas a 2008, do Instituto Nacional do Seguro Social.

No caso do auxílio-doença, destacam-se as lesões e causas externas e as doenças do sistema osteomuscular, com 21,9 % e 19,43%, respectivamente.

No caso da aposentadoria por invalidez, destacam-se doenças do aparelho circulatório e osteomuscular, cada uma com 16,99% e 16,75%, respectivamente.

Tanto no auxílio-doença quanto na aposentadoria por invalidez, destacam-se os transtornos mentais e comportamentais, com 10,80% e 9,92%, respectivamente.

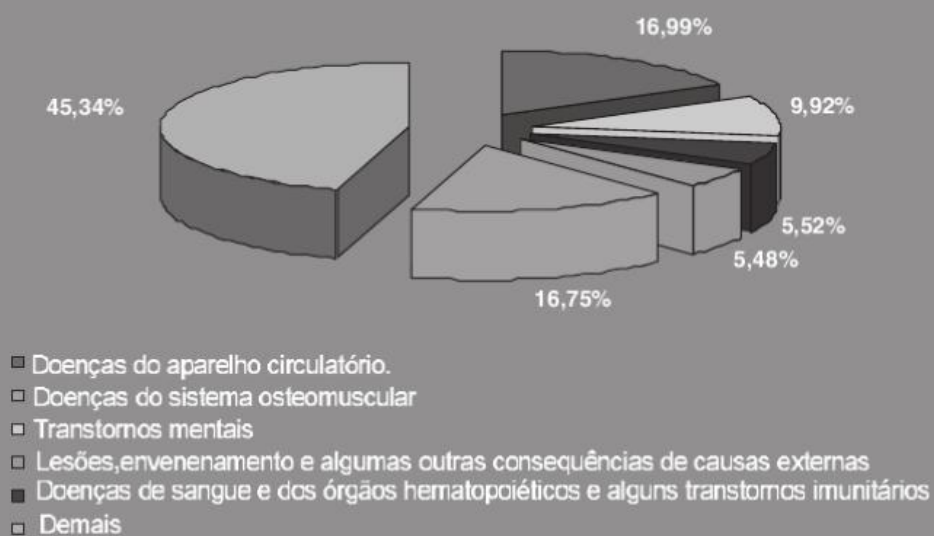
Auxílio-Doença Previdenciário concedidos por grupos CID 2008 (os cinco maiores)



Total 1.811.690

FONTE: INSS - SUIBE/SÍNTESE

Aposentadoria Previdenciária concedidas por grupos CID 2008 (os cinco maiores)



Total 200.893

FONTE: INSS - SUIBE/SÍNTESE

Algumas Experiências Internacionais e Nacionais

Informações pessoais passadas ao autor pelo atual secretário geral da OISS, D. Adolfo Jimenez Fernandez, ex-secretário da previdência social espanhola, dão conta de que, no final da década de 1980, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) espanhol assumiu a avaliação técnica da incapacidade para fins de aposentadoria (que era realizada anteriormente pelo Ministério da Saúde), resultando em significativa redução do número de concessões do benefício por invalidez.

O autor, em documento apresentado em reunião do Conselho Nacional de Previdência Social, Brasília (DF), no início da década (2003), demonstrou que critérios diferentes de aposentadoria por invalidez acabam gerando resultados distintos.

Desempenho comparativo entre dois regimes (RGPS/RJU) — percentual de aposentadorias por invalidez

RGPS *	15.4
RJU **	25.0

*Regime Geral de Previdência Social: (Lei n. 8.213/91)

“Incapaz e insusceptível de reabilitação para o exercício de atividade que lhe garanta a subsistência.”

**Regime Jurídico Único: (Lei n. 8.112/90).

Artigo 188 ...

§ 1º A aposentaria por invalidez será precedida de licença para tratamento de saúde *por período não excedente a 24 meses.*

§ 2º *Expirado o período de licença e não estando em condições de reassumir o cargo ou de ser readaptado, o servidor será aposentado.*

Conclusão

As experiências nacionais e internacionais indicam que o papel da perícia médica é relevante e decisivo na avaliação técnica para a concessão dos benefícios por incapacidade, em razão de:

- elevada demanda;
- despesas substantivas e crescentes;
- extrema vulnerabilidade do cidadão;
- insuficiência de ações de promoção, prevenção e proteção do cidadão;
- demandas judiciais no caso de acidentes do trabalho;
- possibilidade de reintegração no trabalho e na sociedade;
- necessidade de avaliação da incapacidade por profissionais especializados;
- possibilidade de diferentes modelos de avaliação da incapacidade em serviços próprios, por contrato ou mistos;
- resultados distintos segundo critérios diferentes;
- subsidiar os administradores/gestores dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) para tomada de decisões.

Agradecimento

O autor agradece as contribuições dos médicos peritos do INSS doutores Alexandre Coimbra, Betyna Saldanha Corbal e Bruno Gil de Carvalho Lima.

Artigo 9

EXERCÍCIO DE CARGOS EM COMISSÃO DURANTE O ESTÁGIO PROBATÓRIO — A ESTABILIDADE E O DIREITO À APOSENTADORIA

Magadar Rosália Costa Briguet¹

Na Administração Pública, é comum que servidores, ao tomarem posse de cargo efetivo, sejam nomeados para o exercício de cargos em comissão, não concluindo o estágio probatório, vez que a regulamentação local determina a suspensão ou interrupção desse período.

Os Institutos previdenciários se veem, então, às voltas com a questão da possibilidade de concessão de aposentadoria a esses servidores, quando implementados todos os requisitos previstos na Constituição Federal para uma das modalidades de aposentadoria voluntária, porém pendente a conclusão do período de estágio probatório, por restar suspenso ou interrompido.

A questão posta em discussão necessita da análise dos institutos da estabilidade e do estágio probatório.

A estabilidade é um **direito** outorgado pela Constituição Federal ao servidor titular de cargo efetivo² — portanto, que ingressou no serviço público mediante concurso público e sujeito ao regime estatutário — **de permanecer no serviço público após três anos de efetivo exercício**, consoante determinado pela EC n. 19, de 1998, que alterou o artigo 41 da CF, pelo qual se exigia o decurso do prazo de dois anos.

Estabelece o dispositivo:

Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

¹ Procuradora do Município de São Paulo, aposentada, advogada, consultora e professora.

² A Súmula 390 do TST assegura ao servidor público celetista da Administração Direta, autárquica ou fundacional a estabilidade prevista no artigo 41 da CF/88.

§ 1º. O servidor público estável só perderá o cargo:

I — em virtude de sentença judicial transitada em julgado;

II — mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;

III — mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.

A mesma Emenda inseriu, no referido dispositivo, o § 4º³ estatuinto que, além do prazo de três anos, a aquisição de estabilidade depende ainda de avaliação especial de desempenho do servidor, a ser realizada por comissão funcional constituída com essa finalidade.

A Constituição Federal impõe dois requisitos para a aquisição desse direito: tempo (efetivo exercício) e avaliação de desempenho.

Já o estágio probatório constitui o *período compreendido entre o início do exercício e a aquisição da estabilidade*.⁴

É o período dentro do qual o servidor é aferido quanto à aptidão para o exercício da função pública na qual foi investido.

Não tendo o servidor logrado demonstrar essa aptidão, a Administração procede à sua exoneração, que, esclareça-se, não é penalidade, mas simples instrumento para garantir a regular execução das atividades administrativas, observadas, entretanto, as formalidades básicas (devido processo legal) para viabilizar esse procedimento, de forma a permitir que o interessado possa defender-se do parecer negativo subscrito pelos órgãos competentes.⁵

Os estatutos funcionais⁶ costumam estabelecer fatores de avaliação do servidor no período de estágio, tais como assiduidade, disciplina, produtividade e responsabilidade.

³ § 4º: Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade.

⁴ PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Direito Administrativo*. 18. ed. p. 518.

⁵ O art. 5º, LV, da Constituição Federal estabelece: aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral, são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

⁶ A Lei n. 8.112, de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores federais, estabelece: Art. 20. Ao entrar em exercício, o servidor nomeado para cargo de provimento efetivo ficará sujeito a estágio probatório por período de 24 (vinte e quatro) meses, durante o qual a sua aptidão e capacidade serão objeto de avaliação para o desempenho do cargo, observados os seguintes fatores: I — assiduidade; II — disciplina; III — capacidade de iniciativa; IV — produtividade; V — responsabilidade.

O Superior Tribunal de Justiça, ao ser instado a manifestar-se acerca do estágio probatório e seu respectivo prazo, decidiu, pela 3ª Seção, pela desvinculação de prazos para aquisição de estabilidade — três anos —, e o prazo de estágio probatório, com período previsto nos estatutos funcionais de cada ente federativo.

No julgamento do MS 9373, firmou-se o entendimento de que a EC n. 19, de 1998, não revogou o dispositivo da lei instituidora do Estatuto, permitindo que os dois institutos permaneçam vigentes, por não serem incompatíveis.

Confira-se a ementa do acórdão proferido:

“MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDORES PÚBLICOS. ESTÁGIO PROBATÓRIO. ART. 20 DA LEI N.º 8.112/90. ESTABILIDADE. INSTITUTOS DISTINTOS. ORDEM CONCEDIDA

1. Durante o período de 24 (vinte e quatro) meses do estágio probatório, o servidor será observado pela Administração com a finalidade de apurar sua aptidão para o exercício de um cargo determinado, mediante a verificação de específicos requisitos legais.
2. A estabilidade é o direito de permanência no serviço público outorgado ao servidor que tenha transposto o estágio probatório. Ao término de três anos de efetivo exercício, o servidor será avaliado por uma comissão especial constituída para esta finalidade.
3. O prazo de aquisição de estabilidade no serviço público não resta vinculado ao prazo do estágio probatório. Os institutos são distintos. Interpretação dos arts. 41, § 4º, da Constituição Federal e 20 da Lei n. 8.112/90.
4. Ordem concedida (DJ 02.09.2004).

Recentemente, em 22 de abril de 2009, no julgamento do MS 12.523, a mesma 3ª Seção do citado Tribunal houve por bem deixar assentado que *o prazo de estágio probatório dos servidores públicos deve observar a alteração promovida pela EC n. 19/1998, que aumentou para três anos o prazo para aquisição da estabilidade no serviço público, visto que, apesar de esses institutos jurídicos (estágio probatório e estabilidade) serem distintos entre si, de fato, não há como dissociá-los, ambos estão pragmaticamente ligados. Observa que a finalidade do estágio é fornecer subsídios para a estabilização ou não do servidor*

público. Assim, não faz sentido que o servidor público seja considerado apto para o cargo num estágio probatório de dois anos e apenas, após três anos do efetivo exercício vir a ser estabilizado no mesmo cargo. Destaca que, segundo a doutrina, quando a EC n. 19/1998 diz que os servidores são estáveis após três anos, esse prazo só pode ser de estágio probatório. Ademais, no antigo entendimento, haveria também a circunstância de que, a partir do segundo ano, o servidor perderia o direito à recondução (art. 29, I, da Lei n. 8.112/1990). Sendo assim, o estágio probatório é o período compreendido entre o início do exercício do cargo e a aquisição de estabilidade no serviço público, que se dá após três anos (g.n.).

Ao que consta, a citada Corte de Justiça, não obstante reiterar a distinção entre os institutos, acabou por concluir que ambos estão, na prática, ligados.

Dessas considerações e nos termos da emenda constitucional, pode-se concluir que há dois processos de avaliação de servidor: um relativo ao estágio probatório, cujo prazo e regulamentação devem estar previstos no respectivo estatuto funcional; o segundo, a ser realizado por Comissão de servidores especialmente designada para esse mister, após três anos de efetivo exercício.

Um objetiva comprovar a **aptidão** do servidor para o **exercício do cargo público**; o outro para declarar o **direito do servidor de permanecer no serviço público**.

É cediço que muitos entes federativos editam decreto disciplinando o estágio probatório, fazendo constar, nesse regulamento, disposição com determinação de interrupção ou suspensão do período de estágio, nas situações em que o servidor é nomeado para o exercício de cargos em comissão.

Nesse contexto, se o regulamento do ente federado estabelece suspensão do estágio probatório no período de afastamento para exercer cargos em comissão, isso não significa suspensão do prazo de estabilidade, posto que esse se implementa mediante o preenchimento de dois requisitos: efetivo exercício e avaliação de desempenho.

Para fins de apuração de período de exercício, a Emenda constitucional qualificou-o, restringindo-o não ao simples exercício, mas ao **exercício efetivo, ou seja, exercício real**.

Entretanto, cada ente federativo pode dispor em lei própria sobre a existência ou não de exercício real, em determinadas situações em que o servidor dele se encontra afastado, criando hipóteses fictas desse exercício, pois a matéria é de cunho administrativo e cada ente federativo pode legislar sobre ela.

O que ocorre é que muitos entes federativos editaram seus estatutos funcionais antes ou da Constituição Federal, ou das Emendas Constitucionais — que, aliás, alteraram sobremaneira o regime jurídico dos servidores públicos —, sem a preocupação de adaptá-los às novas exigências constitucionais.

Diferentemente, outros vêm adequando sua legislação às mudanças constitucionais, como ocorreu com o Estatuto dos servidores federais (Lei n. 8.112/90), que tem sido compatibilizado às imposições das emendas reformadoras, suprimindo-se eventuais óbices que a literal disposição estatutária ou regulamentar pudesse criar à aquisição de direitos dos servidores.

De um modo geral, os estatutos funcionais afinam-se ao tratarem de determinados afastamentos — como férias, licença maternidade, gala, nojo — os períodos em que o servidor se encontra afastado do cargo-base, efetivo, para exercer cargos em comissão, considerando esses eventos como de efetivo exercício (o que é denominado exercício ficto).

Outros, entretanto, omitem a hipótese do exercício do cargo em comissão como de **efetivo exercício** e acabam por ensejar questionamento quando se trata de deferir aposentadoria de servidor que apresenta muitos períodos no exercício desses cargos, sendo que o fundamento constitucional da jubilação estabelece, como um dos requisitos para obtenção da jubilação, o efetivo exercício no serviço público.

De todo modo, quer se omitindo ou não, o fato é que as disposições específicas não podem chegar a ponto de restringir direitos assegurados pela Carta Magna ou criar exigências excessivas que inviabilizem o seu implemento.

A solução dessas questões está muito mais na interpretação que se deve conferir aos dispositivos contidos na legislação local à luz dos princípios e regras previstos na Constituição Federal, do que no cumprimento literal dos comandos locais.

A lei não pode conduzir a resultados absurdos, pois se deve ater aos limites do princípio da razoabilidade. A exegese literal de um dispositivo legal ou regulamentar não pode levar o operador do direito a situações não razoáveis, e sim conduzi-lo a extrair, do texto legal, uma interpretação conforme à Carta Fundamental.

A aquisição da estabilidade, como dito acima, está prevista na Constituição Federal e está jungida a dois fatores: efetivo exercício e avaliação de desempenho.

A avaliação constitui faculdade da Administração, de forma que, se ela não é feita, o servidor não pode ser prejudicado e estará automaticamente estabilizado.

Nesse sentido é a lição da doutrina, quando analisa o artigo 41, *caput* e o 41, § 4º, ambos da CF:

Caso a Administração não institua a comissão ou esta retarde sua decisão para após o prazo de três anos, deverá considerar-se que o servidor, cumprido o prazo, terá adquirido a estabilidade, mesmo sem a avaliação da comissão. É que a norma de avaliação funcional por comissão especial foi criada em favor da Administração, de modo que, se esta não concretiza a faculdade constitucional, deve entender-se que **tacitamente** avaliou o servidor de forma positiva. O que não se pode é prejudicar o servidor, que já cumpriu integralmente o período de estágio, pela inércia ou ineficiência dos órgãos administrativos. Assim, para conciliar os citados dispositivos, será necessário concluir que a avaliação do servidor pela comissão deverá encerrar-se antes de findo o prazo necessário para a aquisição da estabilidade, para, então, se for o caso, ser providenciado o processo de exoneração do servidor avaliado negativamente.⁷

Esse é também o entendimento do Supremo Tribunal Federal,⁸ quando deixou assentado que a ausência de avaliação formal de desempenho não elide a presunção de estabilidade no cargo.

De outro lado, a apuração do efetivo exercício não pode chegar a ponto de impedir que o servidor que permaneceu afastado de seu cargo efetivo para exercer uma situação amparada na lei, legitimamente nomeado para exercer cargo em comissão, possa ter descontado esse tempo para aquisição da estabilidade.

Ainda mais quando não há previsão na lei quanto ao afastamento para exercer cargo em comissão, como hipótese de efetivo exercício.

Ao contrário, a Administração deve proceder à avaliação do desempenho desse servidor que mereceu, inclusive, a sua confiança, ao lhe conferir o exercício de cargo em comissão, com o desempenho decorrente de funções de maior responsabilidade, como são as pertinentes a esses cargos, ou seja, direção, chefia e assessoramento, consoante prevê o artigo 37, V, da Constituição Federal.

⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 18.ed. Lúmen Júris. p. 586.

⁸ MS 24.543-DF, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 21.8.2003.

É um contrassenso admitir-se que, de um lado, a Administração confia no servidor conferindo-lhe funções de maior nível de responsabilidade, como os de direção, chefia e assessoramento, e, de outro, recuse-se a admitir que esse exercício seja reconhecido como real ou suponha que não existiu, para fins de aquisição de estabilidade.

Se a lei permite que um servidor **ainda não estável** exerça um cargo em comissão, não pode essa mesma lei ou o regulamento impedir que ele seja avaliado no exercício desse cargo, para fins de aquisição de estabilidade no serviço público, em relação, é evidente, ao cargo efetivo do qual é titular.

Portanto, a nosso ver, aquele que, não estável, permaneceu longo tempo no exercício de cargo em comissão integrante da estrutura organizacional do ente federativo, e não foi avaliado para fins de aquisição de estabilidade, **presume-se estabilizado no serviço público**.

A norma local impeditiva da avaliação de desempenho, se existente, é de se referir ao estágio probatório, que, como visto, não se confunde com a estabilidade. Além disso, se se tratar de norma regulamentar, é inapta para criar ou tolher direitos.

Com relação à estabilidade, como inexistente norma legal para desconsiderar o tempo de exercício em cargo em comissão como de efetivo exercício, pode o operador de direito tomar outro texto legal, por exemplo, o Estatuto dos servidores federais, que, no artigo 102, incisos II e III, autoriza essa contagem, aplicando-o por analogia.⁹

De fato, não se pode negar que a nomeação de um servidor efetivo para o regular exercício de um cargo em comissão não implica rompimento do vínculo por ele mantido com a Administração em relação ao cargo efetivo, que é conservado incólume.

Essa é a linha de entendimento adotada pelo Superior Tribunal de Justiça, no julgamento de um caso¹⁰ de servidor federal, afastado em licença concedida regularmente, em que se discutia a questão de não estar ele em

⁹ Art. 102. Além das ausências ao serviço previstas no art. 97, são considerados como de efetivo exercício os afastamentos em virtude de: I — férias; II — exercício de cargo em comissão ou equivalente, em órgão ou entidade dos Poderes da União, dos Estados, Municípios e Distrito Federal; III — exercício de cargo ou função de governo ou administração, em qualquer parte do território nacional, por nomeação do Presidente da República [...]

¹⁰ AgRg no Recurso Especial n. 1.038.958 — DF (2008/0054926-9), j. 23.03.09, Rel. Ministra Laurita Vaz.

efetivo exercício de seu cargo, para fins de obtenção de determinado benefício funcional. A lei exigia que, no momento do enquadramento na nova situação, o servidor estivesse em **efetivo exercício no cargo efetivo**. Como ele estava afastado em gozo de regular licença, a Administração lhe indeferiu a pretensão, o que veio a ser rechaçado pelo Tribunal da Cidadania.

Releva trazer à consideração o excerto do voto reproduzido no acórdão, proferido pelo Desembargador José Amílcar Machado, quando do julgamento da apelação no Tribunal de origem, *in verbis*:

O que constato em argumentação mais singela é que, bem ou mal, estamos encontrando cada vez mais normas que estão contidas em leis cada vez pior redigidas. Vê-se no caso presente: há transformação de um servidor no cargo transformado, o legislador impõe condição pré-requisitorial de que aquele servidor deveria estar em exercício alguns dos cargos em que ocorrera a transformação. Para isso, lança uma condição já referida, de estar em exercício. Ora, a única reação que minha consciência pode ter perante esse *discrímen* é de perplexidade, porque as licenças são legalmente previstas, são legalmente deferidas ou indeferidas, e, mesmo que não signifique exercício ficto para efeito de *cômputo* de tempo de serviço, um *discrímen* dessa natureza não pode chegar a impor o óbice de que um servidor efetivo, titularizado num dos cargos em que ocorrera a transformação, ao corriqueiro motivo de estar em licença para acompanhamento de cônjuge, não teria atendido à condição posta na lei. Assevero que tal discriminação é odiosa, porque impõe inequívoca privação de direito sem o menor sentido administrativo aqui: interpretação teleológica é necessária.

Como referência para estudo e revisão da legislação vigente nos entes federativos, recomenda-se a análise do artigo 20, da Lei n. 8.112, de 1990 (que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores federais), que, convenientemente adaptado às novas alterações das emendas constitucionais, só **suspende** o estágio probatório em determinadas situações de afastamento **sem remuneração**, previstas no § 5º do dispositivo, e, de outra banda, autoriza o servidor no curso desse estágio a exercer cargos em comissão (§ 3º), hipótese em que, certamente, não impedirá a avaliação para esse efeito realizada.

De qualquer forma, para se evitar a dicotomia institucionalizada no âmbito do Judiciário, com o entendimento de que estágio probatório e estabilidade são institutos diversos, que acabam ensejando conflitos indesejáveis, sugerimos sejam promovidas alterações nas regras locais, para se prever uma só avaliação de desempenho, que servirá aos fins do estágio probatório e aquisição de estabilidade, já que os prazos para um e outro são iguais (três anos).

Elimine-se, também, a regra de suspensão desse prazo nas situações em que o servidor está afastado ou licenciado de seu cargo efetivo regularmente, sem prejuízo de remuneração, por violar o princípio da razoabilidade.

Em suma, os pedidos de aposentadoria, formulados por servidores que estiveram em exercício de cargos em comissão por mais de três anos, se atendidas as prescrições constitucionais para a aposentação, poderão ser concedidos, por presumidos não apenas a sua aptidão para o exercício do cargo efetivo (estágio probatório), como também a sua estabilidade, ou seja, o direito de permanência no serviço público, independente da avaliação de desempenho.

Artigo 10

PREVIDÊNCIA E ASPECTOS DE GOVERNANÇA NOS RPPS

Edevaldo Fernandes da Silva¹

A Necessidade Previdenciária

Para se entender a previdência, sua finalidade e, principalmente, sua necessidade, é necessário se compreender dois ciclos naturais de qualquer indivíduo: o Ciclo Vital (vida humana) e o Ciclo Laboral (relação de trabalho). O Ciclo da Vida perpassa todas as suas fases: infância, puberdade, idade adulta, maturidade e velhice, até, obviamente, seu fim ou, para muitos, sua passagem, seu falecimento.

**Alguma vez você se perguntou sobre essa relação?
Como terá sido para seu pai? E para seu avô?**

Os diversos períodos que formam o Ciclo da Vida são construções sociais, nas quais são aceitos ou padronizados comportamentos, percepções e contextos, que formam, na sociedade, uma visão compartilhada sobre cada fase do desenvolvimento humano. É impossível distinguir o momento exato em que uma criança entra na adolescência ou ainda quando ela se transforma em adulto, mas é possível interpretar, diferenciar e entender cada uma dessas fases, dentro do desenvolvimento humano.

¹ Edevaldo Fernandes da Silva Economista e Professor Universitário, Pós-graduado em Finanças e Banking. Fundador da Escola de Formação Previdenciária. Atuou como: Presidente do Conselho Fiscal da Acesita, Conselheiro da Apeprem e da Abipem; Superintendente do Instituto de Previdência Municipal de São Paulo — Iprem; Principal Gestor do Banco do Povo — São Paulo Confia; Coordenador da Secretaria de Estudos Sócio-Econômicos do Sindicato dos Bancários de São Paulo. edevaldofs@efpconhecimento.com.br

Períodos do Ciclo Vital

Período Pré-natal	Concepção ao nascimento
Primeira Infância	Nascimento aos 3 anos
Segunda Infância	Dos 3 aos 6 anos
Terceira Infância	Dos 6 aos 11 anos
Adolescência	Dos 11 aos 20 anos
Jovem Adulto	Dos 20 aos 40 anos
Meia Idade	Dos 40 aos 60 anos
Terceira Idade	Dos 65 anos em diante

Fonte: Com base em Papalia, Olds e Feldman, em Desenvolvimento humano.

Como terá sido a passagem de cada etapa para seu pai? E para seu avô? São tantas questões, que ficamos sem fôlego, mas que se repetem para todos nós e, oxalá, se repita para nossos filhos e netos. Existe um conjunto de influências que pode modificar ou até mesmo redefinir como será o desenvolvimento para cada pessoa: hereditariedade, ambiente, maturação, família, condição socioeconômica, bairro, cultura, crença e etnia.

Períodos do Ciclo Laboral

Aprendiz	Entrada Baixa Renda
Estágio	Entrada Renda Média
Primeiro Emprego	Dos 16 aos 22 anos
Emprego de Formação	Dos 22 aos 27 anos
Emprego na Carreira	Dos 27 aos 35 anos
Evolução na Carreira	Dos 35 aos 45 anos
Ápice na Carreira	Dos 45 aos 65 anos
Saída Mercado	Dos 65 anos em diante

Fonte: EFS — Em analogia ao Ciclo Vital de Papalia, Olds e Feldman, em Desenvolvimento humano.

O mesmo acontece na Vida Laboral, mas de uma maneira ainda mais dinâmica, já que o emprego, como o conhecemos ou o conhecíamos, não existe mais. Como será que foi o primeiro dia de emprego do seu avô? Em que ele trabalhou? Seus direitos foram reconhecidos? Ele contribuiu para a Previdência? Como ele conseguiu se aposentar? Como ele ficou quando envelheceu?

Desenvolvimento Humano

Esses dois ciclos (Vital e Laboral), tão naturais às pessoas, são inerentes ao desenvolvimento humano. Eles permitem entendimento e empreendimento para que o indivíduo realize cada fase mais adequadamente. Obviamente, esse desenvolvimento está relacionado ao estágio de desenvolvimento de cada sociedade, de cada momento vivido pelos seus atores, e se mantém em contínua transformação.

São ciclos fundamentais para o entendimento da sociedade moderna, uma vez que estão diretamente ligados. Para entendermos a Previdência é fundamental compreendermos e buscarmos o conhecimento que nos permita atuar neles.

Esse artigo debate o papel da Previdência, evidenciando sua necessidade tanto para o indivíduo quanto para a sociedade, uma vez que atua na proteção das duas relações, mas discute também a necessidade de participação dos servidores e dos representantes do ente (município e estado) na gestão das entidades que administram a Previdência.

Preservar e qualificar o desenvolvimento humano devem ser atitudes importantes para cada um de nós, pois nos permite um olhar em perspectiva para as situações geradoras de riscos sociais, e como reduzi-las, na situação atual e futura.

A necessidade previdenciária é evidenciada nas sociedades, na medida em que o ser humano pode, em virtude de sua característica biológica, perder a capacidade de trabalho.

“A perda dos rendimentos do trabalho, condição para o próprio sustento e do núcleo familiar, é o risco gerado pela perda da capacidade laborativa.”

Portanto, o termo “previdência” pressupõe cuidado com o futuro, que tem início com a perda da capacidade laborativa, e um olhar para o presente, já que o risco, presente em todos os momentos, está associado à previsão/visão antecipada de que todos que têm uma relação de trabalho devem estar segurados.

O risco laboral está presente em qualquer fase da vida, por serem próprias de cada indivíduo e de cada atividade produtiva, ou em virtude de causas externas. Genericamente, sabemos que a inatividade ocorrerá em

razão de uma das seguintes situações: idade avançada, doença ou invalidez, perda temporária da capacidade de trabalho ou morte. Note-se que, diante da célula familiar, a morte da pessoa economicamente ativa representa a perda do sustento.

Os desafios de se formular e estruturar uma entidade de previdência exigem o estabelecimento de critérios eficazes na determinação do momento em que a inatividade ocorre, assegurando a elegibilidade aos benefícios apenas diante da real necessidade dos indivíduos, o estabelecimento de regras ou fundos suficientes para honrar com esse pagamento ou com critérios para a manutenção dos benefícios.

Um sistema ou plano previdenciário que apresente falha nos critérios para a elegibilidade será injusto em, no mínimo, um dos seguintes pontos: ou estará pagando benefícios para quem não precisa, porque ainda tem capacidade produtiva, ou estará fazendo com que pessoas que já não têm mais forças continuem trabalhando.

Note-se, ainda, que um sistema ou plano previdenciário precisa ser permanentemente revisto, caso contrário, o senso de justiça estará perdido, uma vez que a sua evolução ocorre em um cenário de extrema volatilidade, tanto nas variáveis biométricas (longevidade, por exemplo), quanto no ambiente tecnológico, econômico e das relações de trabalho em que ele é aplicado.

Por fim, é importante compreender que a constatação da necessidade previdenciária segrega a sociedade em dois grupos: os ativos, entendidos como aqueles que participam diretamente da produção nacional; e os inativos, entendidos como aqueles que já perderam a sua capacidade de trabalho e, portanto, não participam diretamente da produção.

Previdência Social

A Previdência Social é formada por sistemas do Estado, além disso ele, o Estado, e a sociedade interagem para atingir objetivos previdenciários coletivos e individuais, formulando um conjunto de contratos sociais explícitos ou implícitos entre seus membros, que visam proteger a relação de trabalho ao eliminar os riscos da perda da capacidade laborativa para o trabalhador e seu núcleo familiar (dependentes diretos).

Previdência Básica — são os Regimes de contribuição obrigatória para todos os trabalhadores que possuam um contrato de trabalho (no setor público ou privado), exemplo:

- **Regime Geral de Previdência Social — RGPS:** administrado pelo INSS e voltado para os trabalhadores regidos pela CLT ou fora da carreira de estado (cargos de livre nomeação, eletivos e/ou discricionários);
- **Regimes Próprios de Previdência Social — RPPS:** administrados por Instituto ou Fundos de Previdência de Estados e Municípios voltados aos servidores públicos efetivos (de carreira de estado).

Previdência Complementar — são as entidades de contribuição opcional que visam complementar a renda que ultrapasse os regimes da Previdência Básica, podendo ser efetuada isoladamente pelo trabalhador ou em conjunto com seu empregador, exemplo:

- **Entidades Fechadas PC — Fundos de Pensão:** entidades privadas que administram planos nos quais patrões e empregados contribuem para complementar a Previdência Básica percebida pelo empregado;
- **Entidades Fechadas PC — Fundos Associativos:** entidades privadas que administram planos nos quais membros de um grupo associativo contribuem para complementar a Previdência Básica dos seus membros;
- **Entidade Aberta PC — Previdência Individual:** representa o contrato que qualquer indivíduo faz com um banco ou seguradora visando obter uma renda complementar.

Previdência do Servidor — Regime Próprio de Previdência Social

Representa a atuação do Ente Público² na gestão de um regime de Previdência Básica para os servidores que atuam no âmbito do respectivo ente. Por RPPS é entendido a determinação em lei que assegura a todos os servidores públicos efetivos, no âmbito do ente, ao menos o direito a aposentadorias e a pensão por morte, previstas no artigo 40 da Constituição Federal. Provê ao servidor, com cargo efetivo, e ao seu núcleo familiar, **segurança** frente aos riscos de **perda da capacidade laborativa** causadas por: idade avançada, doença, morte, gestação e prisão.

² O Ente Público é a forma de organização administrativa que engloba a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

- Princípio contributivo;
- Rol de benefícios idêntico ao do Regime Geral — INSS;
- Regime financeiro;
- Equilíbrio financeiro-atuarial;
- Compensação (entre o RPPS e o RGPS);
- Idade mínima para aposentadoria;
- Tetos nos benefícios;
- Para quem serve a Previdência do Servidor?

Servidor Efetivo — é legalmente investido no cargo efetivo, que representa o conjunto de deveres, atribuições e responsabilidades criadas em lei e definidas em estatutos para os servidores. O seu provimento é baseado na aprovação por concurso público e o regime probatório, período de três anos a partir da posse no cargo, para que o servidor seja efetivado no cargo.

E os demais servidores?

Os demais formatos de contrato com o setor público são vinculados ao INSS, podendo ter as seguintes características: **celetistas** — contratos pela Consolidação das Leis Trabalhistas — CLT; **comissionados** — os servidores que têm apenas cargos de livre nomeação e exoneração pelo governante — situação discricionária; **eletivos** — de representação por eleição; **empregos públicos** — empregos criados em lei sem características de carreira de estado, sendo regidos pela CLT; **temporários** — contratos com tempo predeterminado ou vinculado a tarefas que se encerram em datas previstas.

Como Funcionou, como Funciona e como Deveria Funcionar um RPPS?

A Previdência Social no Brasil e no mundo apresenta a necessidade de uma ampla e sistemática reforma. Entendendo o termo reforma não apenas como mudança estrutural, mas também como continua e efetiva transfor-

mação da sua atividade para dimensionar o papel do Estado, os critérios de funcionamento e, principalmente, de governança das entidades.

É consenso que as situações que afetam a Previdência se devem, principalmente, ao seu passado, em que a visão de caixa dos administradores era apenas a de se desvincular da contribuição ao INSS, na qual a falta de preocupação econômica e atuarial criou entidades deficitárias ou com passivos ocultos. No entanto, cabe destacar que o atual quadro da Previdência exige ações mais participativas e/ou responsáveis para uma construção sólida e efetiva.

A partir de 1998, com a promulgação da Emenda Constitucional — EC n. 20 e da Lei n. 9.717/98, a consolidação dadas pelas EC n. 41 e 47 e a Lei n. 10.887/2004, a base legal vem criando efetividade e reorganizando o funcionamento dos RPPS. O equilíbrio atuarial e financeiro vem cobrando providências dos diversos entes na construção e estruturação do “fazer previdenciário”.

Milhares de RPPSs foram obrigados para atender padrões mínimos que norteiam as principais questões previdenciárias: base contributiva, regras de concessão, tetos de remuneração, bases técnicas para a gestão dos recursos e para a utilização destes. Para esta melhora, cabe destacar o papel, fundamental, do Certificado de Regularidade Previdenciário — CRP como um instrumento que dá efetividade às várias normativas.

Em síntese, até 1998, não havia qualquer regra para criar e operar um RPPS, e, depois de 1998, padrões definidos pela Constituição e fiscalizados pelo MPS estabeleceram uma normatização vinculante, que impede qualquer uso ou aplicação que não a previdenciária.

Sem discutir ou formar um juízo de valor, que demandaria um curso de ao menos cinco dias para purgarmos as várias culpas de governantes e de servidores sobre o estado de coisas na Previdência do servidor público, dá para afirmar que temos, sim, um quadro de significativa melhora na gestão dos RPPSs.

CONSELHEIRO	O que você tem a ver com isso? Qual é a sua responsabilidade? E o que vocês ganham com isso?
-------------	---

Boas perguntas! Boas respostas!

Representam um dos atores: ente/servidor	São segurados	São (estão) autoridades.	Respondem legalmente.
Solidária	Funcional	Técnica	Civil e Criminal
Atendo às regras	Tecnicidade	Atuo profissionalmente	Não é preso

(*) provocações

Conceitos de Gestão, Governança e Princípios Administrativos

ADMINISTRAR É CONHECER, DECIDIR, AGIR E CONTROLAR.

É comum a gestão conceituar o conjunto de princípios, normas, valores, processos e funções que governam a criação, o uso e a disseminação da ação e do conhecimento nas organizações para atingir seus objetivos. Na administração, o planejamento, a estruturação (ou organização), a direção (ou execução) e o controle são atividades vitais.

O gestor representa a organização e a ele compete o papel de atuar em prol desses objetivos, disseminando, fomentando e consolidando a visão e a missão da organização. Sua atuação visa propiciar o conhecimento, a ação e a formação da cultura da organização, estimulando as áreas fins e meio, de forma a fazer com que uma ação seja comum a toda a organização.

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

A gestão é fundamental, pois ela tem o papel de realizar e atualizar a **missão** nas organizações. A gestão ocorre quando a técnica (**o saber**) se relaciona com o trabalho (**o fazer**), revelando necessidades, expectativas e valores (**o sentir**). É baseada na aprendizagem mútua ao apontar erros,

acertos e novas direções. Os projetos representam o âmago da gestão das organizações e são desenvolvidos em quatro etapas: conhecimento da realidade, decisão, ação e crítica.

É fundamental que a organização defina seus fatores críticos de sucesso e, principalmente, os elementos que permitem diferenciá-la e torná-la interessante aos seus usuários e mantenedores.

Governança

Deve ser mensurada pelo sistema que integra, reconhece e valida, no processo de gestão, a existência dos vários interesses que formam e sedimentam a organização, possibilitando, ao instituir a interdependência e a interrelação entre seus vários componentes, o estabelecimento das melhores práticas em prol dos objetivos da organização, e não dos indivíduos e de seus interesses. Entender a governança é entender que a organização é um todo que não pode ser subdividido sem a perda de suas características essenciais.

Estrutura de Governança de um Regime Próprio de Previdência — RPPS

A estrutura de governança de um sistema previdenciário (quer seja público ou privado) estabelece as funções e as responsabilidades de todos os atores envolvidos no ato de governar, administrar e controlar tais sistemas. A gestão baseada na governança visa promover a concessão dos benefícios contratados no tempo programado e a um custo eficiente, bem como zelar pela adoção e manutenção de regras e ações que busquem a sustentabilidade do sistema no longo prazo e privilegiam a transparência.

Para tanto, é imprescindível que o RPPS tenha mecanismos de controle apropriados que encorajem a escolha das melhores alternativas, propiciem a execução destas alternativas no tempo correto e promovam o acompanhamento e a avaliação do sistema ao longo do tempo.

O ponto-chave na formatação de uma estrutura de governança é o reconhecimento da existência de diversos interesses na administração desses sistemas previdenciários.

No RPPS, coexistem diversas visões, nem sempre em harmonia, que precisam ser consideradas e respeitadas com base em critérios técnicos, profissionais, de eficiência e eficácia, sociais e econômicos.

Papel do Ente Público — Empregador/Patrocinador

Um primeiro grupo de interesses a ser considerado é o dos patrocinadores do sistema que, à primeira vista, são os Entes públicos (empregadores). Dessa forma, em última instância, o patrocinador do RPPS é a sociedade, que os sustenta com seus impostos.



Sob esta ótica, a boa governança deverá zelar para que a entrega dos benefícios previdenciários não comprometa, no longo prazo, a capacidade do ente federativo de investir no atendimento das demandas da sociedade — principalmente em áreas prioritárias como Educação, Saúde e Segurança.

Ainda em relação aos patrocinadores, é importante reconhecer que estes não têm necessariamente interesses convergentes. O que se observa frequentemente é o **Poder Executivo** como o patrocinador mais empenhado em zelar pelo equilíbrio financeiro e atuarial do regime, enquanto que o **Legislativo** e, sobretudo, o **Judiciário** mostram-se mais preocupados em defender as posições corporativas de seus integrantes. Isto se explica pelo fato de o Poder Executivo ser o mais afetado pelas restrições orçamentárias impostas pelo financiamento de um RPPS, uma vez que, em último caso, é o seu garantidor.

Papel do Servidor Público — Empregado/Beneficiário

O segundo grupo de interesses a ser considerado é o dos segurados do sistema: servidores e seus dependentes. Para eles, a governança deve garantir que seus interesses sejam observados, isto é, que seus benefícios sejam entregues da forma compromissada. Vale registrar a existência de possíveis divergências entre os interesses dos servidores ativos e dos inativos e pensionistas.

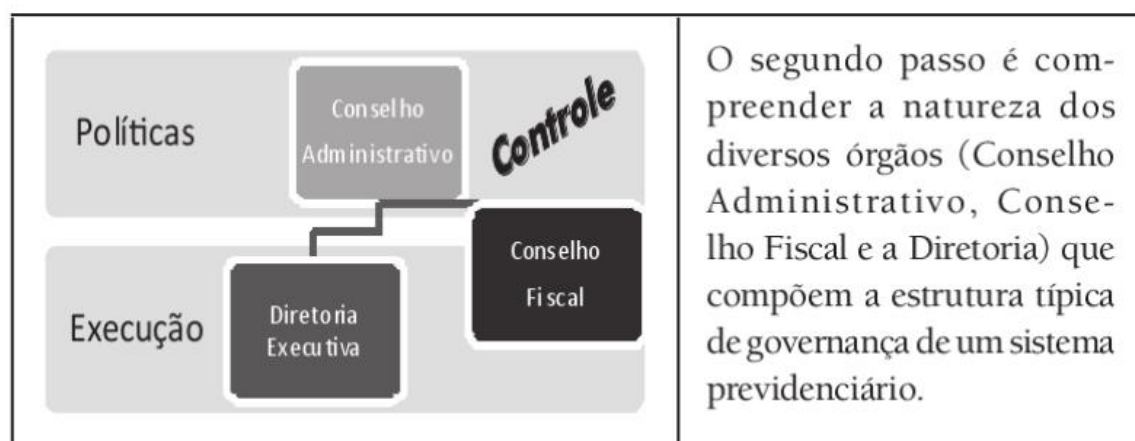
Durante as últimas décadas, a participação efetiva dos servidores se deu de forma despretensiosa, sem buscar tecnicidade ou um posicionamento mais

efetivo. Para isso, muito contribuiu a visão de que a responsabilidade pela Previdência é do ente, bem como a visão de curto prazo que ficou restrita, uma vez que os RPPS's passaram a não atuar com empréstimos, assistência e saúde.

Natureza dos Órgãos de Governança

No centro do processo do “fazer previdenciário”, encontra-se a estrutura de governança propriamente dita: Conselho de Administração — CA, Conselho Fiscal — CF e Diretoria Executiva — DE. Ao redor dela, estão as demais partes envolvidas, direta ou indiretamente.

A estrutura de governança deve fixar as práticas internas adotadas pelos e entre os órgãos de governança (CA), gestão (DE) e controle (CF) dos RPPS, bem como normalizar e facilitar as relações desta estrutura com as outras partes implicadas.



Papel do Gestor e do Conselheiro

O papel do gestor previdenciário deve ser o de organizar, nas entidades de previdência, a ação do ente e dos servidores em prol da Previdência dos Servidores, possibilitando, por meio de sua ação, que se pense a Previdência “no e para” o ENTE Público, de modo a realizar o fazer previdenciário qualificada e diferenciadamente, garantindo, assim, o pleno controle. Como gestor, entende-se os diretores e os conselheiros da entidade de previdência.

O papel do conselheiro é o de atuar em prol da Previdência, ajustando políticas para o RPPS e dimensionando o peso, o papel e a importância do RPPS para os servidores. O dever de um conselheiro não é o de defender

os interesses particulares do segmento que promoveu sua indicação, e sim atender e empreender a missão da organização, zelando pelo cumprimento da legislação federal, estadual e/ou municipal para a entidade gestora do regime próprio de previdência.

Princípios de uma Boa Governança

A transparência relativas às decisões tomadas no processo de governança deve ser o objetivo primordial a ser buscado pelos seus órgãos diretivos. Neste contexto, a adoção de alguns princípios básicos pode ser útil para um RPPS:

- 1 — definir, de forma clara, a Missão e a Visão do RPPS;
- 2 — determinar os objetivos ao RPPS e a entidade gestora;
- 3 — fixar parâmetros mínimos de aferição e de desempenho;
- 4 — assegurar a independência dos Conselhos (CA, CF) e da Diretoria Executiva com relação aos patrocinadores (servidores e ente) e aos interesses individualizados destes;
- 5 — separar a atuação dos Conselhos da parte operacional do RPPS, definindo claramente as funções de supervisão frente às funções de administração da organização;
- 6 — visar o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS;
- 7 — estabelecer os limites para os gastos e proteger o sistema contra conflitos de interesses;
- 8 — implantar o controle interno do RPPS;
- 9 — implantar uma política de atenção ao segurado;
- 10 — estabelecer a Educação Previdenciária.

Estes princípios, caso observados, objetivam conferir e propiciar aos membros das estruturas normativas, executoras e fiscalizadoras do sistema:

- a) as competências básicas requeridas no desempenho das respectivas funções;
- b) as condições necessárias para o comprometimento destes membros com os direitos legítimos que deverão ser assegurados;
- c) a independência em relação a pressões políticas inerentes aos sistemas previdenciários funcionais.

Principal Fórum de Governança: Conselho de Administração (CA)

O Conselho de Administração é o órgão superior de deliberação, normalização e controle de um RPPS. É por meio dele que são estabelecidos os princípios, as políticas, as orientações e o controle desses sistemas.

O tamanho de um Conselho de Administração é uma variável importante para um bom desempenho. Costuma-se recomendar que um Conselho de Administração típico seja composto de, no máximo, dez e, no mínimo seis membros (ver quadro a seguir). Uma quantidade menor pode privar a organização dos conhecimentos trazidos por cada conselheiro, já uma quantidade maior dificulta ou mesmo inviabiliza as discussões e a tomada de decisão.

Respeitando-se os critérios de representatividade, é fundamental que ocorra uma participação integrada entre os poderes que constituem o ente e entre os representantes dos beneficiários servidores ativos, inativos e dependentes.

O papel do Poder Executivo na representação dos participantes do ENTE é fundamental, uma vez que ele responde pela maior parte das obrigações do sistema, sendo, em última instância, o garantidor da liquidez.

Como a entidade gestora do RPPS costuma ser uma autarquia ou fundação vinculada ao Poder Executivo, na maioria dos entes é dado ao prefeito/governador nomear os diretores das entidades, tendo os servidores, em poucos casos, o papel de indicar diretores para as entidades.

Há consenso no processo de governança no sentido de que cabe ao CA estabelecer algum grau de supervisão sobre as ações das diretorias. Este grau de supervisão costuma traduzir-se na competência, entre outras, de aprovar certos documentos submetidos pela Diretoria: (a) o Regimento Interno da entidade gestora; (b) a nota técnica atuarial e a regulamentação dos planos de benefícios previdenciários e de custeio; (c) o orçamento anual e plurianual do RPPS; (d) o plano de contas do RPPS; (e) o parecer anual da entidade gestora e (g) a política de investimentos do fundo de ativos com finalidade previdenciária.

Costuma também competir aos CA autorizar a aceitação de bens oferecidos pelo ente, a título de dotação patrimonial, e a aquisição, alienação ou oneração de bens imóveis. Neste ponto, deve-se tomar muito cuidado, uma vez que as operações com bens imóveis exigem um elevado grau de transparência, no que diz respeito às suas especificidades.

Em vários casos, cabe aos Conselhos de Administração examinar, em grau de recurso, as decisões da Diretoria Executiva, relativas à concessão e cálculo dos benefícios previdenciários. Nesta hipótese, o Conselho funcionaria como uma Junta Recursal.

Redes de Apoio

Para o processo de governança, é fundamental o estabelecimento de um conjunto de entidades/participantes externos que atuem em prol da governança. Além da finalidade protetora, essa rede de apoio ajuda a formar e a fortalecer os pontos fracos e a realçar os pontos fortes, por meio de regras, espaço ou apoio, possibilitando, aos participantes das organizações, obterem diferenciais e qualidades em todas as áreas e etapas necessárias.

Tipos de Redes de Apoio

- Entidades de representação — Apeprem/Abipem.
- Comitês temáticos — internos e externos.
- Ministério da Previdência Social — MPS.
- Cursos, eventos e seminários.

Principal Rede de Apoio e Cooperação do RPPS — MPS

A cooperação do MPS ocorre na assistência técnica e metodológica aos entes, no sentido de lhes oferecer as condições básicas para o fortalecimento das competências das instituições responsáveis pela gestão previdenciária, em especial, com relação às medidas a serem adotadas no estabelecimento, organização e manutenção dos Regimes Próprios da Previdência.

A Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPS) dispõe, em sua estrutura organizacional, do Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público (DEPSP), que coloca à disposição dos Municípios uma estrutura em condições de orientar, acompanhar e supervisionar a aplicação dos Regimes Próprios de Previdência.

Funções da Previdência

Conforme o quadro anterior, fica claro que o conjunto de funções exercidas nas entidades de previdência é muito diverso entre si. Perpassam atividades tão díspares como conhecer e entender as causas dos afastamentos por problemas de saúde e gerir ativos financeiros.

Listando apenas esses dois itens que compõem as atividades principais do fazer previdenciário que cobra conhecimentos tão díspares, vemos o quão complexo é o fazer previdenciário. Imagine ainda que, para que cada uma dessas atividades aconteça, existem inúmeras ações, regras ou insumos que têm de ser mensurados, gerando o grau de efetiva complexidade do fazer.

Agora, imagine que todas essas atividades, se efetuadas nessa ordem ou apenas quando o servidor for fazer o pedido de um benefício, ou quando o dinheiro entra na entidade, estão erradas. Pois é, é isso mesmo que tem acontecido na maioria dos municípios e estados, o fazer previdenciário é defasado ou inconsistente frente à necessidade real do “fazer previdenciário”.

Fluxo completo das etapas do fazer previdenciário

Admissão	Definição do Quadro de Pessoal Concurso Público Exame Admissional Documentação e Posse
Regime Probatório	Competências, Habilidades e Atitudes Comprovação de capacidade laboral Avaliação e Deferimento
Carreira Pública	Cargo, remuneração e responsabilidades Evolução na carreira, função Posto de trabalho, transições e alterações Tempo de cargo, carreira etc.
Aposentadorias e Pensões	Concessão do Benefício Manutenção do Benefício Controle dos Critérios Exclusão do Benefício/Beneficiário Homologação — TCE Comprev — Regimes Guarda Documental

Fonte: EFS — EFP Conhecimento

A concessão boa nasce na admissão boa, e não apenas quando o servidor vai pedir o benefício. Basta observarmos o processo de admissão dos servidores, que é uma verdadeira peneira, as pessoas são admitidas e, pouco tempo depois, entram em benefício previdenciário, ou ainda não trazem documentação alguma que comprove o seu período laboral anterior ao serviço público.

Papel, Função e as Obrigações dos Conselheiros

Depois de 15 páginas, qualquer autor tem a obrigação de, em um artigo ou um *paper*, oferecer mais efetividade para seus leitores, seja por meio de uma provocação ou de uma contribuição significativa, então vamos a uma dessas possibilidades.

Para se entender o papel de um conselheiro da entidade de previdência, é fundamental se entender o que é, para que serve e como funciona um RPPS? Esta é a única medida para que as políticas sejam direcionadas para a organização e para seu êxito. As principais, políticas a serem desenvolvidas em um RPPS são: Gestão de Benefícios, Gestão de Ativos, Controles internos para o seu funcionamento e Educação Previdenciária.

Políticas de Gestão de Benefícios

- Contratação de pessoal — admissional, documentação até a posse e exame probatório.
- Banco de Dados — cadastro unificado dos servidores com a vida laboral, renda e dependentes.
- Atendimento — recepção e atenção ao servidor público e seus dependentes.
- Recadastro — dinâmico e de controle.
- Perícia médica — no processo de validação da doença ou da incapacidade.
- Concessão — processual, humano e documental.
- Levantamento Socioeconômico.
- Folha de pagamento — controle e manutenção do processo.
- Comprev.
- Fiscalizar e cruzar dados — Sisob, CNIS e Incapacidade.

Políticas de Gestão de Ativos

- Arrecadação das contribuições.
- Política de investimentos.
- Acompanhamento e seleção — Comitê de Investimentos.
- Controle e mapeamento da conjuntura econômica.

Políticas de Controles Internos

- Práticas e processos de controle.
- Mapeamento e fiscalização dos processos.
- Lista de Referência e de Acompanhamento.
- Parecer e verificação.

Educação Previdenciária

- Educação para os servidores.
- Educação para o ente (poderes).
- Educação para os participantes do órgão gestor do RPPS.

Calendário Obrigatório

Mês	Principal Questão	Benefícios	Investimentos	Demonstrativos ao MPS			
				Bimestre passado			
Janeiro	Abertura Orçamento	SIM	Semestral				
Fevereiro							
Março	DRAA — Estudo Atuarial	SIM	Parecer				
Abril	Balanço						
Maio		SIM	LRF				
Junho	Recadastramento						
Julho		SIM	Semestral				
Agosto							
Setembro		SIM	LRF				
Outubro							
Novembro		SIM					
Dezembro	Política de Investimentos	SIM					

	Previdenciário
	de Repasse
	Financeiro
	Contábil

Artigo 11

AS CARTEIRAS DE PREVIDÊNCIA

Paulo Henrique Pastori¹

O brasileiro ainda não tem a cultura previdenciária que tanto precisaria para sentir mais segurança e tranquilidade na hora de se aposentar.

Em artigos da Constituição Federal, está inserido que todo brasileiro tem direitos e deveres e também que seu direito de investir, se assim o desejar, em poupança previdenciária complementar ou privada está assegurado.

A Previdência Social, na redação da Carta Constitucional de 1988, esta grafada em duas nomenclaturas: Previdência e Seguridade Social. A gestão do Regime Geral da Previdência Social é organizada pelo Ministério da Previdência Social e executada pelo Instituto Nacional do Seguro Social. Portanto, para o trabalho remunerado em atividades privadas, é obrigatória a contribuição ao regime geral de Previdência Social, o INSS, órgão do Governo Federal.

Há ainda os Regimes Próprios de Previdência, sob a gestão dos entes federativos (Estados, Municípios, Distrito Federal) que os criarem, para os quais a contribuição também é obrigatória.

Existem também outros tipos de previdência dos quais se pode participar caso haja interesse em um melhor benefício quando o trabalhador não desejar mais trabalhar ou a idade ou a saúde não lhe permitirem o desempenho de uma atividade profissional. A vantagem é que esta aposentadoria pode ser acumulada com a da Previdência Obrigatória, além disso, ficam assegurados os direitos de rendimento mensal ou pecúlio em resgate único também a dependentes, se forem indicados pelo participante do plano.

¹ Conselheiro da Apeprem, advogado e professor com especialização em direito previdenciário; é presidente da Comissão de Seguridade Social da OAB-SP e da Comissão de Seguridade Social e Previdência Complementar do Conselho Federal da OAB.

É bem verdade que já é possível se obter esse tipo de aposentadoria há muitos anos no Brasil por meio da Previdência Privada, no passado conhecida com o nome de Montepios, que, em alguns casos, foi mal administrada e causou enorme prejuízo a algumas pessoas. No entanto, contemplada na Constituição Federal de 1988 como Previdência Complementar e dividida em entidades abertas e fechadas, foi devidamente regulamentada e agora é fiscalizada com mais rigor pelos órgãos do governo, oferecendo mais garantia a quem opta por investir neste segmento.

Desde o nascimento até a morte, todos nós estamos ligados a algum sistema previdenciário de contribuição obrigatória. O brasileiro nasce dependente de um segurado e pode morrer segurado ou dependente. Se depois que não for mais dependente de seus pais ou, ainda jovem, desejar contribuir para a Previdência Complementar, ele é livre para optar por este investimento.

Constituição Federal

Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a **previdência social**, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Art. 7º. São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

Previdência do Regime Geral

A Previdência Social do Regime Geral é a do Instituto Nacional do Seguro Social — INSS, que reconhece os direitos do cidadão, desde que ele, quando estiver exercendo uma atividade remunerada, contribua como segurado obrigatório mediante a renda que recebe pelo seu trabalho, sendo que ele pode contribuir como empregado de uma empresa privada, autônomo, empresário, trabalhador doméstico, facultativo ou até mesmo como trabalhador rural. Atualmente, o trabalhador rural é equiparado ao urbano como contribuinte da Previdência Social, inclusive em relação a quase todos os direitos, pois, em relação à aposentadoria por idade, o trabalhador rural tem direito à obtenção deste benefício com redução de cinco anos, se comparado àquele que trabalha na região urbana.

Ao nascer, a criança é dependente dos pais, conseqüentemente, o pai e/ou a mãe que trabalham estão vinculado a um sistema de previdência, e

os filhos, seus dependentes, são beneficiário do órgão previdenciário para o qual eles contribuem.

A Previdência do Regime Geral é a mais conhecida, porque resulta da unificação dos primeiros institutos de previdência, formados há muitos anos pelos trabalhadores de diversas áreas, como a de transportes e cargas, das indústrias, do comércio, dos bancários, dos ferroviários, dos marítimos. Depois de 1967, eles foram unificados em um único instituto, o Instituto Nacional de Previdência Social — INPS. Anos mais tarde, com a separação da parte de assistência médica, ele se transformou no Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social — Inamps e, finalmente, no Instituto Nacional do Seguro Social — INSS, que existe atualmente.

Previdência do Regime Próprio

A Previdência dos Regimes Próprios define a situação daqueles que trabalham para os governos de Estados e Municípios. Aos Institutos de Previdência dos Regimes Próprios existentes, cabe a arrecadação de contribuição e a manutenção dos benefícios em favor dos servidores efetivos ou estatutários, como são definidos. No entanto, onde ainda não foi criado órgão próprio de Previdência Social, a contribuição é feita ao INSS pelos contratados em regime CLT e a responsabilidade pelos benefícios para os servidores efetivos é do próprio governo. Hoje no Estado de São Paulo, a contribuição à Previdência Social do servidor estadual efetivo é feita para a SP-Prev (ex-Ipesp).

Como exemplos de institutos de regime próprios destacam-se dois: o do servidor efetivo da Prefeitura Municipal de São Paulo, que contribui para a Previdência Própria Municipal da capital paulista, e o do município paulista de Ribeirão Preto (SP), Instituto de Previdência dos Municipiários — IPM, órgão que se modernizou sem ferir os normativos do Ministério da Previdência Social e demais órgãos governamentais. Ele merece destaque ainda pelo seu sistema de biometria digital que controla o cadastramento e o recadastramento de todos os beneficiários do Instituto.

Este método transparente, seguro e de baixo custo foi apresentado ao Ministério da Previdência Social para ser aplicado no controle de segurados ativos e inativos do INSS, que gasta milhões de reais na manutenção dos benefícios pagos todos os meses.

Previdência Complementar — aberta ou fechada

A Previdência Complementar divide-se em aberta e fechada. É oferecida por instituições como bancos, seguradoras e até algumas instituições de previdência com longos anos de existência no mercado. Uma das mais antigas é a Mongeral.

O mercado de Previdência Complementar oferece atualmente benefícios com planos diferentes na forma de aplicação que podem incluir os benefícios de resgate mensal ou único, seguro de vida, além de proporcionar tudo isso ao dependente do participante do plano, que pode até ingressar nos planos de benefícios para menores de idade. Já na Previdência do Regime Geral ou Próprio, no qual a contribuição é obrigatória, são respeitadas as idades previstas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, quando se trata de menor aprendiz ou estagiário.

A Previdência Complementar

A Previdência Complementar é recente em nosso país, veio após a constituição de 1988, foi regulamentada por Lei Complementar em 2003, mas somente agora começa a ter mais força no mercado, até porque sua fiscalização, pelos órgãos governamentais, especialmente pelos Ministérios da Previdência Social e da Fazenda, e ainda pelo Banco Central, tornou-se mais eficaz.

Exemplo de Previdência Complementar é a OABPREV, da Ordem dos Advogados do Brasil. Tive a honra de participar da comissão que elaborou os estudos, criou e implantou esta Previdência Associativa, hoje citada como modelo pelo Ministério da Previdência Social.

O brasileiro precisa perceber que previdência significa prevenção. A contribuição à Previdência Obrigatória ou o investimento na Previdência Complementar certamente podem garantir um final de vida com mais qualidade, desde que o plano de benefícios pelo qual o participante optou seja bem escolhido.