REGIMES PRÓPRIOS

Aspectos Relevantes

Volume 5

Pátria Editora

Editora
Pátria Editora
JB Pátria Editora Ltda.

Presidente: Jaime Benutte **Diretor:** Iberê Benutte
Direção de arte: Belatrix Ltda. **Diretor de arte:** Marcelo Paton
Assistentes de arte: Gabriel de Moraes Luiz e Camilla Stoian
www.patriaeditora.com.br

APRESENTAÇÃO

É com muito orgulho e satisfação que apresentamos o 5.º Volume do Livro REGIMES PRÓPRIOS: ASPECTOS RELEVANTES.

Este livro está organizado em duas partes: a primeira por sugestão do Dr. Otoni Gonçalves Guimarães, Coordenador Geral de Auditoria, Atuária, Contabilidade e Investimentos do Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público SPS/MPS, contém artigos elaborados a partir do trabalho de conclusão do Curso de Pós-Graduação "Master em Gestão e Direção de Sistemas de Previdência Social", pela Universidade Alcalá/Espanha, cujos autores são dos seguintes países: Angola, Argentina, Brasil, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Espanha, Peru e Uruguai.

Recebemos os artigos na versão original redigidos em espanhol e para a publicação em português, contamos com o dedicado trabalho de tradução da querida amiga Rejani Cristina Kruczewski, Diretora Superintendente da FOZPREVIDÊNCIA, cujo empenho tornou possível à materialização deste Livro, e registramos nossa gratidão por esta valiosa contribuição.

A leitura destes artigos possibilita a compreensão da dimensão da seguridade social, especialmente da previdência social, na organização do Estado, na cultura e no desenvolvimento dos países e do seu povo.

A segunda parte contém pareceres elaborados pela Consultora Jurídica da ABIPEM e APEPREM, Dra. Magadar Rosália da Costa Briguet, que tem seu currículo profissional dedicado à administração pública e à previdência dos servidores públicos e, que atendendo questionamentos formulados pelos associados, apresenta orientação que auxiliam os gestores, advogados e procuradores das entidades previdenciárias, notadamente na concessão dos benefícios previdenciários.

Selecionamos dentre os muitos pareceres que foram exarados, aqueles que abordam os temas que foram mais demandados pelos nossos Associados, e outros pela importância que representam de maneira que, acreditamos que constituirá em importante ferramenta de uso cotidiano auxiliando no entendimento e aplicação da legislação previdenciária que norteia os regimes próprios.

O reconhecimento, do Dr. Otoni e da Dra. Magadar, expressado pela confiança neste instrumento que a ABIPEM e APEPREM dispõe para difundir conhecimento e a cultura previdenciára, muito nos orgulha e nos encoraja a continuar na nossa missão institucional e, externamos-lhes nossa gratidão por esta preciosa colaboração e por todo o trabalho que desenvolvem em prol da previdência dos servidores públicos.

Agradecemos ao Dr. Delúbio Gomes da Silva, a pronta aceitação em prefaciar esta obra, o que muito nos engrandece, pois reconhecemos a sua dedicação, seriedade e compromisso à frente do Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público-SPS/MPS.

Por fim, nossos agradecimentos ao Alexander Mognom, Tesoureiro da APEPREM, pela dedicação e empenho na coordenação deste Livro.

Boa Leitura!

ABIPEM
Valnei Rodrigues

APEPREM
Lucia Helena Vieira

Presidente:
Lucia Helena Vieira
Vice-presidente:
Antônio Scamatti
1ª Secretário:
Kleber Vicente
2ª Secretário:
Edson Andrella
1º Tesoureiro:
Alexander Mognon
2º Tesoureiro:
Onésimo Canos Silva Junior

Conselho Administrativo Titulares
André Donizete da Silva
André Luiz da Silva Mendes
Antonio Correa
Eliane Valim dos Reis
João Carlos Figueiredo
Jonas Baldissera
Luiz Carlos dos Santos
Márcia Regina Moralez
Moacir Benedito Pereira
Paulo César Pinto de Oliveira
Paulo Vicentino
Roberto de Oliveira
Sebastião Benedito Gonçalves
Solange Maria Maximiano Pádua
Terezinha Tadeu Pires

Conselho Administrativo Suplentes
Antonio Carlos Molina
Baltazar Pereira dos Santos
Carlos Alberto da Silva
Claudia Juliana Ribeiro
Ezequiel Guimarães de Almeida
Rudnei de Paulo Silva
Vandré Lencioni de Camargo
Wilson Luiz Franco Britto

Conselho Fiscal Titulares
Edmilson Martins
José Tomaz
Nelson Rodrigues de Mello.

Conselho Fiscal Suplentes
Luiz Roberto Lopes de Souza
Varlino Mariano de Souza.

PREFÁCIO

A evolução do conhecimento da previdência social dos servidores públicos por parte dos gestores públicos é condição fundamental para a melhoria da gestão pública, permitindo que os entes da federação possam tratar questão tão relevante com técnica e profissionalismo.

Isto decorre, entre outras questões, da transição demográfica pela qual o Brasil está passando, em face do aumento substancial da expectativa de vida da população. Com uma expectativa de vida ao nascer de 72,7 anos em 2008, conforme levantamento do IBGE, o País começa a se tornar um país de idosos, apresentando um número significativo de pessoas acima de 60 anos, equiparando a realidade já existente nos países desenvolvidos.

Outra questão a se destacar é a mudança do modelo de gestão pública no País, em razão da inovação tecnológica, da alteração nos processos de trabalho e do debate da participação do Estado na sociedade, o que pode levar a uma redução do número de servidores públicos ativos, afetando diretamente a gestão previdenciária.

Em razão disso, a sustentabilidade da previdência social dos servidores públicos no médio e longo prazo poderá estar ameaçada. Isto porque, historicamente, o modelo de financiamento adotado pelos regimes próprios dos servidores públicos, em sua maioria, foi o regime financeiro de repartição simples.

Neste regime, a geração de servidores ativos, em conjunto com a contribuição patronal (Estado), é responsável pelo pagamento das aposentadorias e pensões da geração de inativos. Para o regime manter-se equilibrado financeira e atuarialmente é necessário uma relação de no mínimo 4 ativos para cada inativo, o que já não ocorre em boa parte dos regimes próprios no pais, com honrosa exceção para os município de médio e pequeno porte.

Neste sentido, a iniciativa conjunta da ABIPEM – Associação Brasileira de Instituições Estaduais e Municipais de Previdência e a APEPREM – Associação Paulista de Entidades de Previdência do Estado e dos Municípios de publicarem mais um livro que aborda questões importantes sobre o regime de previdência é bastante louvável e demonstra a seriedade dos representantes das referidas entidades no trato da questão previdenciária nos Regimes Próprios.

A presente obra encontra-se dividida em duas partes: a primeira sobre experiência internacional de países latinos americanos sobre seguridade social, de autores especialistas dos respectivos países e dentre eles consta o tema: Equilíbrio Financeiro e Atuarial dos RPPS, autoria do colega Otoni em sua tese de Mestrado na universidade de Alcalá – Madri – Espanha; e a segunda, com questões relevantes do dia a dia dos Regimes Próprios, com abordagem pela especialista em RPPS, Dra. Magadar.

Por fim, considerando a diversidade e riqueza dos temas aqui abordados, entendo que este livro venha ser um instrumento importante de consulta para todos os gestores de regimes próprios, bem como uma preciosa fonte de estudos para os servidores e pessoas que atuam nesta área.

Delúbio Gomes Pereira da Silva
Secretaria de Políticas de Previdência Social - SPS/MPS
Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público - DRPSP
Diretor

SUMÁRIO

Primeira parte: Artigos

Os Regimes de Previdência Social dos Servidores Públicos do Brasil: o Equilíbrio Financeiro e Atuarial Definido pelo Artigo 40 da Constituição Federal numa Perspectiva de Sustentabilidade 10

Crise Atual no Sistema Previdenciário da Província de Santa Cruz 40

Equiparação dos Direitos da Seguridade Social à Mulher em El Salvador 24

Dos Benefícios às Famílias à Proteção Social da Infância. O papel da Seguridade Social no Uruguai .. 58

A Aposentadoria na América Latina no Contexto de Globalização: Situação Atual, Desafios e Perspectivas 66

Extensão da Proteção Social em Saúde em Favor dos Idosos Sob o Enfoque de Coesão Social..... 80

Centros Regionais de Aposentadorias: Uma nova forma de organização dos serviços. Gerência de Aposentadorias 90

Seguridade Social na Colombia: Uma análise do sistema na comunidade indí–gena de San Diego de Muellamués 99

A Proteção Social Obrigatória em Angola: seu Plano de Modernização e Desenvolvimento Institucional em Curso no Instituto Nacional de Segurança Social – INSS 110

Segunda parte: Pareceres

Abono de permanência para o professor – art. 2º da EC 41 122

Acumulação de cargos docentes no mesmo Município 124

Isenção De Contribuição previdenciária e Abono de Permanência 126

Abono de permanência no auxílio doença 128

Abono salarial para os aposentados e pensionistas 128

Abono de permanência e utilização do tempo de contribuição ao RGPS..... 132

Acumulação de proventos – impossibilidade – art. 11 EC 20..... 133

Abono de permanência – não vinculação da regra de concessão para fins de aposentadoria 134

Abono salarial vinculado a receitas 135

Acumulação de proventos de militar com vencimentos – art. 11 da EC 20 138

Regra transitória de aposentadoria e concessão de abono de permanência..... 141

Concessão de abono de permanência não vincula regra para concessão de aposentadoria 142

Averbação e desaverbação de tempo de contribuição..... 143

Abono Salarial e os reflexos nos benefícios salariais..... 146

Afastamento sem vencimentos – efeitos nos RPPS 148
Afastamento com prejuízo de vencimentos – certidão de tempo de contribuição ao RGPS..... 149
Afastamento com prejuízo de vencimentos e averbação do período de contribuição ao RGPS 152
Afastamento sem vencimentos – contribuição previdenciária 153
Afastamento com prejuízo de vencimentos sem contribuição ao RPPS 154
Afastamento sem vencimentos e aposentadoria..... 156
Acumulação de proventos e vencimentos de cargos docentes..... 158
Anulação de posse..... 159
Aposentadoria especial – carreira do magistério..... 162
Aplicação de recursos previdenciários - compra de imóveis..... 165
Aposentadoria - Efeitos – data do pagamento..... 166
Aposentadoria compulsória e alteração do tempo de contribuição 167
Aposentadoria – estágio probatório e estabilidade – exercício de cargo em comissão 168
Anulação de posse..... 174
Anulação de posse – ingresso no serviço público com doença grave preexistente 175
Aposentadoria de servidor reintegrado 176
Aposentadoria no RGPS com tempo de contribuição de servidor e permanência no serviço público 179
Aposentadoria por idade – proventos proporcionais ao tempo de contribuição – direito adquirido- não contagem do tempo de contribuição posterior 188
Aposentadoria por invalidez e novo concurso 189
Aposentadoria especial dos diretores, coordenadores e assessores pedagógicos..... 193
Aposentadoria por invalidez – estágio curricular..... 195
Aposentadoria no RGPS e RPPS..... 196
Aposentadoria especial- implantação de estrutura administrativa para comprovação do exercício de atividades sob condições insalubres ou perigosas..... 200
Aposentadoria no RGPS e RPPS - Transformação do regime celetista em regime estatutário 201
Aposentadoria por invalidez – critério de cálculo..... 206
Aposentadoria especial do magistério – Supervisor escolar..... 208
Aposentadoria nos dois regimes – RGPS e RPPS – pela mesma atividade..... 210
Auxílio acidente no RGPS e aposentadoria no RPPPs 211
Auxílio doença e salário maternidade – base de cálculo – verbas transitórias 213
Apostilamento ao título de aposentadoria – cargo em comissão- afastamento para tratamento de saúde.. 215

Auxílio doença – fixação do valor 217
Aposentadoria por invalidez – servidor em estágio probatório 221
Averbação de tempo posterior à aposentadoria compulsória..... 223
Cálculo de proventos – contribuição previdenciária e abono de permanência..... 225
Cálculo de média – não inclusão do 13º. Salário 226
Cálculo de proventos – salário mínimo 227
Cálculo de proventos – parcelas excluídas do cálculo da média..... 229
Cálculo de proventos – fixação do salário mínimo 231
Cálculo de proventos – Termo inicial do cálculo de média..... 232
Certidão de tempo – cálculo em mês de 30 dias 233
Conselhos Administrativos – remuneração de participação em reuniões 235
Compensação previdenciária – terceirização dos serviços 237
Certidão de tempo de contribuição – Portaria 154/2008 do MPS 239
Certidão de tempo e aproveitamento de tempo fracionado 240
Contagem de tempo na carreira – no mesmo poder e no mesmo ente..... 242
Contagem do tempo de serviço público – termo inicial e para fins de implementação do requisito tempo de serviço público..... 243
Contagem de tempo de carreira- tempo de celetista anterior ao ingresso no cargo efetivo por concurso.. 244
Contratação de médico perito para o RPPS 246
Contribuição previdenciária – terço de férias e verbas transitórias 247
Controle interno da Administração – Controle dos RPPS 250
Devolução de contribuição previdenciária indevida 251
Controle interno da Administração – Controle dos RPPS 253
Proventos superior à ultima remuneração efetiva 254

PRIMEIRA PARTE

ARTIGOS

Otoni Gonçalves Guimarães
Participante do Brasil

Artigo 1

Os Regimes de Previdência Social dos Servidores Públicos do Brasil: o Equilíbrio Financeiro e Atuarial Definido pelo Artigo 40 da Constituição Federal numa Perspectiva de Sustentabilidade

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo apresentar o Sistema Previdenciário Brasileiro e evidenciar a aplicabilidade do artigo 40 da Constituição Federal Brasileira que assegura aos servidores públicos titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios, Regimes Próprios de Previdência Social, quanto à observância do Equilíbrio Financeiro e Atuarial, por estes regimes, instituídos nos termos da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998.

O trabalho se desenvolverá de forma eminentemente descritiva, primeiramente pela contextualização do sistema previdenciário brasileiro numa visão geral e, em seguida e de modo especial, o sistema previdenciário social dos servidores públicos do Brasil, numa visão histórica e legal, traçando um diagnóstico dos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS – quanto a sua organização, funcionamento e as principais ferramentas de gestão e controle atuais, algumas possíveis contradições, para, no final, evidenciar adequações às formas de organização e gestão com vistas à busca de regimes próprios de previdência instituídos com perspectivas de sustentabilidade no longo prazo em cumprimento ao preceito insculpido pelo artigo 40 da Constituição Federal Brasileira quanto à observância do Equilíbrio Financeiro e Atuarial, como possibilidade de redirecionamento da tendência de crescimento dos déficits financeiros e resgate do sistema de previdência social dos servidores públicos brasileiros, proporcionando-lhes maior proteção e segurança, além de possíveis "benesses" para o ente patrocinador ou provedor, e por consequência para sociedade.

Os dados foram mantidos conforme apresentados no trabalho original apresentado em julho de 2010.

2. AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus e a meus pais por viabilizarem a minha existência com inteligência, saúde e discernimento suficientes para desenvolver o curso de "Máster en Dirección y Gestión de los Sistemas de Seguridad Social". De modo especial agradeço às minhas queridas Luíza e Marilzete, filha e esposa, pela compreensão pelas longas horas dedicadas aos estudos e ao trabalho do dia a dia, em detrimento da merecida atenção que poderia a elas dispensar. Serei sempre grato aos meus superiores pela indicação ao curso e aos companheiros de trabalho pelo incentivo e força dispensada, assim como aos mestres, tutores e orientadores pelo em-

penho e conhecimentos ofertados, e, neste momento, à Associação Brasileira de Instituições de Previdência Estaduais e Municipais – ABIPEM –, e à Associação Paulista de Entidades de Previdência do Estado e Municípios de São Paulo – APEPREM –, pela oportunidade de poder apresentar este singelo extrato aos leitores interessados no tema e, se possível, despertar o debate à matéria no sentido de desenvolver e consolidar os RPPS existentes e motivar a instituição de outros tantos.

3. ESTRUTURA DA PREVIDÊNCIA NO BRASIL

A Previdência Social no Brasil tem os seus primeiros lampejos quando por meio de decreto em 1888 regulou-se o direito à aposentadoria dos empregados dos Correios, medida que fixava em 30 anos de efetivo serviço e idade mínima de 60 anos como requisitos para a aposentadoria, sendo que, *a posteriori*, diversos outros regulamentos foram tratando das questões previdenciárias de várias categorias de trabalhadores, até que em 1923, por meio do Decreto n° 4.682, de 24 de janeiro, a denominada Lei Elói Chaves (o autor do projeto respectivo) determinou a criação de uma Caixa de Aposentadoria e Pensões para os empregados de cada empresa ferroviária, que, dadas as suas características, passou a ser considerado o marco oficial da Previdência Social brasileira propriamente dita, cujas regras de organização e funcionamento atuais têm seus fundamentos no texto da Constituição Federal de 1988 e suas emendas.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Brasil instituiu explicitamente o seu sistema de seguridade social nos moldes recomendados pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, e Convenção n° 102/1952 da Organização Internacional do Trabalho – OIT –, caracterizado como sistema de "proteção social" que a sociedade proporciona aos seus membros, mediante uma série de medidas públicas contra as privações econômicas e sociais que, de outra maneira provocariam o desaparecimento ou forte redução dos seus rendimentos em consequência de enfermidade, maternidade, acidente de trabalho, enfermidade profissional, emprego, invalidez, velhice e morte, bem como de assistência médica e de apoio à família com filhos.

O texto Constitucional de 1988, no seu título VIII, que trata da Ordem Social, ensina que "a ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça social". Buscando então dar efetividade a essa assertiva, o Capítulo II do referido título define a Seguridade Social como sendo "um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social", devendo ser organizada pelo poder público, tendo como objetivos a universalidade de cobertura e do atendimento, a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações rurais e urbanas, a seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços, a irredutibilidade do valor dos benefícios, a equidade na forma de participação no custeio, a diversidade da base de financiamento, o caráter democrático e a descentralização da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados, com financiamento de toda sociedade de forma direta e indireta, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das contribuições sociais, provenientes dos empregadores incidentes sobre as folhas de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício, sobre a receita ou faturamento e sobre o lucro, além dos trabalhadores e demais segurados. São também

fontes de recursos da seguridade social as receitas de concursos de prognósticos e do importador de bens ou serviços do exterior.

Cuida também a Constituição Federal no seu Capítulo I que trata dos direitos e deveres individuais das pessoas, ao garantir como direitos sociais, além da educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados, a previdência social. Pois bem, sendo a previdência social um direito fundamental do cidadão, é por consequência natural, sendo obrigação do Estado Brasileiro a garantia desse direito e, para viabilizá-lo, assim como na maioria dos países europeus e iberoamericanos, portanto no contexto das orientações dos diversos organismos internacionais que cuidam do tema, cada um dentro das suas particularidades e peculiaridades, o sistema previdenciário brasileiro estrutura-se da seguinte forma:

a) Regime Geral de Previdência Social;
b) Regime de Previdência no Serviço Público; e
c) Regime Complementar

3.1 O Regime Geral de Previdência Social - RGPS

O Regime Geral de Previdência Social – RGPS –, tratado no artigo 201 da Constituição Federal do Brasil, como o próprio nome já define, é o regime de responsabilidade da União que busca amparar todas as pessoas a ela vinculadas na qualidade de empregados, empregadores urbanos e rurais, trabalhadores autônomos, estes de filiação obrigatória, além das filiações facultativas, tais como a dona de casa, o estudante e outros. Trata-se de regime de caráter contributivo, como já explicitado anteriormente, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, de modo a atender a cobertura de eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada, a proteção à maternidade, ao trabalhador em situação de desemprego involuntário, a pensão por morte e outros, segundo regras definidas em lei.

Regulamentando os preceitos constitucionais, são duas leis básicas que tratam da organização e funcionamento do Regime Geral de Previdência Social, a Lei nº 8.212, de 21 de julho de 1991, que trata do plano de custeio e a Lei nº 8.213, da mesma data, que trata do plano de benefícios, cujo valor variou em 2010 entre R$ 510,00 (quinhentos e dez reais) e R$ 3.467,70 (três mil, quatrocentos e sessenta e sete reais e setenta centavos) ou aproximadamente U$ 274,00 (duzentos de setenta e quatro dólares americanos) e U$ 1.920,00 (mil, novecentos e vinte dólares americanos) respectivamente, sendo, também estes os valores mínimo e máximo para a base de incidência de contribuição do salário do trabalhador, cujas alíquotas variam de 8% a 11%, segundo o valor do mesmo. A contribuição do empregador que é de 20% incide sobre a totalidade da folha de salários de todos os empregados, além de alíquotas adicionais para o financiamento do Seguro Acidente do Trabalho, segundo o grau de risco a que estão expostos os trabalhadores a seu serviço, além dos chamados terceiros, o que pode elevar a alíquota total patronal para mais de 30%.

No ano de 2008, a arrecadação das contribuições para o RGPS decorreu da participação de mais de 48 milhões de segurados, de uma população Economicamente Ativa de 99,5 milhões de pessoas, segundo Boletim Estatístico do Ministério da Previdência Social, distribuído em suas respectivas categorias de segurados e pouco mais de 4,1 milhões de empregadores, proporcionando uma arrecadação líquida da ordem de 163 bilhões de reais, o que correspondeu a 5,65% do Produto Interno Bruto do País.

DADOS POPULACIONAIS - 2008	
DISCRIMINAÇÃO	TOTAL
População Residente	189.952.795
Urbana	159.094.684
Rural	30.858.111
População Economicamente Ativa	99.500.202
Ocupada	92.394.585
Desocupada	7.105.617
População Não Economicamente Ativa	61.060.609
População Ocupada Segundo Posição no Trabalho Principal:	
Total	92.394.585
Empregados	54.187.086
Com carteira de trabalho assinada	31.881.148
Funcionários públicos estatutários e militares	6.421.444
Outros e sem declaração	15.884.494
Trabalhador Doméstico	6.626.001
Com carteira de trabalho assinada	1.774.475
Sem carteira de trabalho assinada e sem declaração	4.851.526
Conta Própria	18.688.789
Empregador	4.143.956
Trabalhadores na produção para o próprio consumo e na construção para o próprio uso	4.161.275
Não remunerados	4.587.478
Contribuintes para instituto de previdência em qualquer trabalho	48.149.211

Por outro lado, o número de beneficiários do sistema chegou ao final do exercício com cerca de 25 milhões de pessoas, consumindo um montante de 199,5 bilhões de reais, equivalente a 6,91% do PIB, portanto, considerando a fonte de financiamento das arrecadações de contribuições previdenciárias, com um déficit de 36,5 bilhões de reais, ou 1,26% do PIB, déficit este financiado pelo orçamento geral da União.

A assistência à saúde e o salário desemprego, embora no contexto da Seguridade Social, não compõem o RGPS, embora este último esteja contemplado no âmbito da previdência social, segundo a Constituição Federal, é administrado pelo Ministério do Trabalho e Emprego e financiado por diversas outras fontes, bem como o benefício de assistência social aos idosos e inválidos desamparados, totalmente financiado pelos tributos arrecadados pelo tesouro, portanto, assim como o salário desemprego trata-se de sistema não contributivo.

3.2 Os Regimes de Previdência do Servidor Público ou Regimes Próprios de Previdência Social – RGPS

A Constituição Federal do Brasil, de 5 de outubro de 1988, objetivando trazer uma nova configuração à Administração Pública em relação ao conjunto dos entes integrantes da Federação, especialmente em razão das inegáveis distorções verificadas, como a contratação de servidores sem concurso público, presença de regimes jurídicos diferenciados para servidores que exerciam as mesmas atividades, adotou várias medidas, entre essas providências foi determinado aos entes públicos a instituição de Regime Jurídico Único aos Servidores Públicos.

Associado à questão, criou-se a possibilidade de o ente público que optar pela instituição do Regime Único de natureza administrativa, o chamado Regime Estatutário, ou seja, regido por Estatuto e não pela legislação trabalhista geral, no caso a Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT –, também com a possibilidade de deixar de verter as contribuições ao RGPS e adotar sistemas de previdência social própria para os seus servidores, que em decorrência do chamado pacto federativo, representado pela competência tanto da União como dos Estados, Distrito Federal e Municípios, como entes federativos dotados de autonomia política e administrativa, sendo a eles facultado legislar concorrentemente sobre a sua organização e funcionamento, inclusive sobre os seus sistemas de previdência, desde que obedecidos os limites constitucionais e regras gerais.

Assim, no campo previdenciário, desde que submetidos às regras gerais ditadas pelo poder central, tem como facultado aos demais entes federativos tratarem da matéria instituindo regimes próprios de previdência para os seus servidores públicos titulares de cargos efetivos, ou seja, aqueles submetidos a Estatuto próprio e cuja investidura ao cargo tenha ocorrido mediante aprovação em seleção pública de provas ou de provas e títulos, hipótese em que estes servidores poderão ser desvinculados do RGPS e filiados ao respectivo RPPS de cada ente federativo, por iniciativa legislativa exclusiva deste, admitida a extinção do regime e consequente refiliação dos servidores ao regime geral, também por lei, hipótese em que o ente federativo continuará com as obrigações de pagamento dos benefícios já concedidos ou daqueles segurados que tenham adquirido o direito.

O Regime Próprio de Previdência Social – RPPS – é, portanto, sistema de previdência, estabelecido no âmbito de cada ente federativo, que assegura, por lei, a servidor titular de cargo efetivo, pelo menos os benefícios de aposentadoria e pensão por morte, previstos no artigo 40 da Constituição Federal Brasileira, cujo texto atual diz que "*aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial*", de onde destacamos, por oportuno, o chamamento de que sejam observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

Uma vez instituído o RPPS pelo ente federativo, a filiação dos seus servidores titulares de cargos efetivos é, portanto, de caráter obrigatório, para o qual deverão contribuir em alíquota não inferior a 11%, incidente sobre a remuneração do cargo efetivo, cabendo ao ente provedor instituidor a contribuição mínima, também, correspondente a pelo menos 11%, incidente sobre a mesma base de cálculo do servidor, ou conforme lei de custeio específica. Em ambos os casos estes percentuais poderão ser majorados em razão do resultado da avaliação atuarial obrigatória de modo a se buscar o equilíbrio financeiro e atuarial determinado pela Constituição Federal.

Pelas normas vigentes, reconhece-se a existência de um RPPS a partir da existência de lei emanada do ente federativo que garanta aos seus servidores titulares de cargos efetivos, no mínimo, os benefícios de aposentadorias e pensão por morte do segurado. No entanto, também, nos termos da lei, podem ser considerados benefícios previdenciários de responsabilidade do RPPS todos aqueles oferecidos pelo RGPS. Os benefícios não obrigatórios como previdenciários previstos na Constituição, se não incluídos no plano de benefícios do RPPS, deverão ser garantidos aos servidores pelo erário respectivo.

Diferentemente do segurado do RGPS, que está submetido a um teto de salário de contribuição e por consequência o valor do seu benefício, para os RPPS, a alíquota definida em lei deve incidir sobre a totalidade da base remuneratória do cargo efetivo do servidor segurado.

A pensão por morte, ou seja, o benefício devido ao dependente do segurado do RPPS em

caso de morte do servidor ativo ou do aposentado, se concedida depois do advento da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, corresponde à totalidade da remuneração ou provento percebido pelo segurado até o dia imediato ao óbito, até o limite máximo estabelecido para o RGPS, acrescida de setenta por cento da parcela que exceder a esse limite.

Os RPPS no contexto da previdência social brasileira, quanto a propostas concretas de organização e funcionamento na modelagem atual, têm uma trajetória bem recente e por isso mesmo ainda em construção e tendo de administrar passivos oriundos de um passado sem regras bem definidas.

Tomando como referência a Emenda Constitucional nº 20, de 16 de dezembro de 1998, como regra, a aposentadoria era tratada como extensão do "contrato" de trabalho, não vinculada à contribuição, portanto financiada diretamente pelos tributos arrecadados pelos respectivos tesouros, tendo apenas o tempo de serviço do servidor ao ente federativo (União, Estado ou Município) como suficiente para a exigibilidade do direito, assim os chamados servidores inativos mantinham os mesmos direitos que os ativos, inclusive quanto aos reajustes remuneratórios, ou seja, era garantido o direito à paridade salarial. Raros casos de contribuição do servidor tinham o objetivo apenas de financiar o pagamento de pensões ou outros benefícios assistenciais ou de saúde.

O artigo 40 da Constituição Federal de 1998, em sua redação original, ensinava que o servidor seria aposentado: "*por invalidez permanente, sendo os proventos integrais quando decorrentes de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei, e proporcionais nos demais casos; compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço; e voluntariamente: aos trinta e cinco anos de serviço, se homem, e aos trinta, se mulher, com proventos integrais; aos trinta anos de efetivo exercício em funções de magistério, se professor, e vinte e cinco, se professora, com proventos integrais; aos trinta anos de serviço, se homem, e aos vinte e cinco, se mulher, com proventos proporcionais a esse tempo; e aos sessenta e cinco anos de idade, se homem, e aos sessenta, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de serviço*".

Essa característica da previdência dos servidores públicos, com advento da CF de 1988, ou seja, por ser um sistema não contributivo e, em razão da visão imediatista dos dirigentes políticos, especialmente na década de 90, serviu de grande incentivo para que os entes federativos instituíssem RPPS, notadamente os municípios, na verdade, com o intuito de deixar de recolher as contribuições ao RGPS, sob a ótica de que assim poderiam reduzir suas despesas com a previdência social e direcionar recursos para outras finalidades, cuja consequência natural foi a geração de enormes esqueletos de responsabilidade de cada tesouro, pois os RPPS foram sendo criados sem nenhuma perspectiva de equilíbrio atuarial, sem constituição de ativos, pela não exigência de contribuições e sem qualquer regra de gestão, expondo assim os servidores públicos à mercê da própria sorte e da capacidade de pagamento dos tesouros dos entes que, via de regra, já tem seus orçamentos extremamente comprometidos.

Bem, o fato concreto decorrente dessa lógica, aliado ao aumento da expectativa de vida das pessoas e por consequência natural o pagamento dos benefícios por períodos mais longos, a necessidade de reposição do agora servidor inativo, além da demanda por ampliação da mão de obra para atender às necessidades crescentes pelos serviços públicos de obrigação de cada ente, a situação financeira dos entes públicos em geral tende a ficar insustentável.

Daí então a primeira proposta de reforma da previdência social brasileira que culminou com a já citada Emenda Constitucional nº 20, de 1998, cujo escopo inicial veio no sentido de aproximação dos dois regimes previdenciários, o RGPS e o dos servidores públicos, o que na verdade não aconteceu integralmente como idealizado, por diversas razões, especialmente as dificuldades de acordos políticos entre os diversos segmentos interessados, pois o conflito de interesses sempre

se apresenta forte o que acaba por gerar negociações e concessões para não se perder a essência da proposta, o que é plenamente normal no contexto de um país que goza de um estado democrático de direito, embora alterações significativas tenham ocorrido no âmbito do RGPS, especialmente. Para os RPPS, a EC 20 trouxe algumas alterações conceituais profundas e fundamentais que deram um novo direcionamento para estes regimes previdenciários, entre outros destacam-se:

a) a inserção do caráter contributivo para a previdência dos servidores públicos, significando uma mudança radical do conceito de regime não contributivo para contributivo;
b) a definição de que somente servidores titulares de cargo efetivo pudessem estar submetidos ao regime, porquanto no texto original se referia tão somente ao termo genérico servidor, o que permitia a inclusão de servidores temporários e de livre nomeação e exoneração;
c) em razão do caráter contributivo, o que antes era tempo de serviço passou a ser tempo de contribuição, porém aproveitando aquele para os efeitos de reconhecimento aos direitos previdenciários pretéritos;
d) a introdução da exigência de observância do equilíbrio financeiro e atuarial, este, certamente, o vetor mais importante na direção de construção de regimes com perspectiva de sustentabilidade, indicando novos horizontes para a construção de sistemas equilibrados;
e) a permissividade de instituição de previdência complementar para os servidores públicos;
f) como o regime passou a ser de caráter contributivo e no intuito de incentivar o adiamento das aposentadorias dos servidores, a instituição da isenção da contribuição para tais optantes. Pela EC nº 41, de 2003, a isenção foi substituída pelo abono de permanência;
g) a abertura da possibilidade de criação de fundos integrados pelos recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, a serem administrados segundo normas gerais estabelecidas em lei, como forma de se buscar a sustentabilidade dos regimes próprios, portanto na lógica do art. 40;
h) o estabelecimento de regras de transição e preservação dos direitos adquiridos. Na oportunidade ficou frustrada a proposta de cobrança de contribuição dos inativos e pensionistas.

E assim passou a vigorar o caput do art. 40 em 1998: "*aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo*".

São, portanto, sábios os ensinamentos constitucionais, pois ao mesmo tempo que se exige a observância do equilíbrio financeiro e atuarial, buscando criar as condições viabilizadoras da sustentabilidade do sistema, admite a construção de fundos de bens, direitos e ativos, e ainda, trata de regras de gestão, conforme disposto no art. 249 da CF que assim expressa: "*com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento de proventos de aposentadoria e pensões concedidas aos respectivos servidores e seus dependentes, em adição aos recursos dos respectivos tesouros, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão constituir fundos integrados pelos recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desses fundos*".

Ainda na fase de discussão da EC, e já buscando as condições de viabilização da nova configuração dos RPPS, em 29 de outubro de 1998, portanto antes da promulgação da Emenda, foi editada a Medida Provisória nº 1.723, dispondo sobre regras gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal, convertida

na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, lei esta recepcionada pela CF, inclusive por conformações do Supremo Tribunal Federal – STF – em algumas ações específicas.

Contudo, especialmente em razão de a primeira reforma não ter trazido os impactos financeiros e atuariais desejados para a previdência do setor público, principalmente numa visão de longo prazo e ainda na busca de dar continuidade a questões não resolvidas, em 2003, já no início do governo do Presidente Lula, nova Proposta de Emenda Constitucional – PEC – foi apresentada ao Congresso Nacional, culminando com as edições das Emendas Constitucionais nº 41, de 31 de dezembro de 2003 e nº 47, de 5 de julho de 2005, que mantêm o caráter contributivo, desta feita definindo expressamente os sujeitos passivos da obrigação, quais sejam, os servidores ativos, os aposentados e os pensionistas, fixando alíquotas mínimas.

Desta forma, o caput do propalado artigo 40 passa então a ter a redação que se encontra em vigor, que diz que "*aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo*" e, por meio de seus diversos incisos, alíneas e 21 parágrafos, definem as regras gerais permanentes e de transição para concessão dos benefícios de aposentadorias e pensão por morte, além de preservar o direito adquirido e regras de gestão. O art. 142 trata dos servidores militares da União, Estados e Distrito Federal, que detém algumas regras especiais.

3.3 A Previdência Complementar

O propósito deste tópico é apenas trazer a informação de sua existência no contexto previdenciário brasileiro, que, assim como em todo o resto do planeta, trata-se de um regime de previdência privada de caráter complementar e facultativo, ou voluntário, organizado de forma autônoma em relação aos regimes de previdência social, baseado na constituição de reservas garantidoras do benefício contratado e operado pelas entidades de previdência complementar, que tem como objetivo principal recompor o nível de renda do segurado de previdência social nas situações de aposentadoria, invalidez e morte, neste caso por meio de pensão aos dependentes, sustentada fundamentalmente sob três pilares:

- O Primeiro Pilar, através de uma Previdência Social Pública, que garante um benefício básico aos trabalhadores, no Brasil o RGPS, facultado também aos RPPS, porém ainda inexistentes, onde o segurado recebe o seu benefício até um determinado teto.
- O Segundo Pilar, por intermédio de Planos Empresariais de Previdência Complementar, no Brasil facultativo, nos quais os trabalhadores e as empresas contribuem para a suplementação ou complementação, até um determinado percentual, dos benefícios pagos pela Previdência Social.
- E o Terceiro Pilar, via Plano de Previdência Complementar Individual, facultativo, onde as pessoas físicas contribuem para entidades abertas de Previdência Complementar.

Gerida pelas Entidades Fechadas de Previdência Complementar – EFPC –, também chamadas de Fundos de Pensão, instituídos sob a regulação das Leis Complementares nº 108 e 109, de maio de 2001, vêm ocupando grande espaço no cenário socioeconômico, quer seja por atenderem interesse social relevante, consistente na garantia de uma passagem para a inatividade com melhor nível de renda; quer seja por angariarem recursos financeiros, por intermédio de contribuições, os quais podem são carreados, sob a forma de investimentos, para o setor produtivo, proporcionando novo fôlego para a economia nacional, mesmo objetivo geral auspiciado pelos RPPS, segundo mo-

delo direcionado pelas regras do art. 40 da CF, em que pesem suas nuances específicas.

A Superintendência Nacional de Previdência Complementar – PREVIC –, autarquia de natureza especial, dotada de autonomia administrativa e financeira e patrimônio próprio, vinculada ao Ministério da Previdência Social é a entidade responsável pela fiscalização e supervisão das atividades das Entidades Fechadas de Previdência Complementar ou Fundos de Pensão e de execução das suas políticas. Assim como os RPPS, em caráter privativo, por Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil, legalmente cedido para o Ministério da Previdência Social.

4. OS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL – RPPS – ORGANIZAÇÃO, FUNCIONAMENTO, ORIENTAÇÃO, ACOMPANHAMENTO, SUPERVISÃO E CONTROLE

As regras para a organização e funcionamento dos Regimes Próprios de Previdência Social, os comumente chamados RPPS, têm seus fundamentos no artigo 40 da Constituição Federal de 1988, nas redações das emendas posteriores, as EC nº 20, 41 e 47, na forma consubstanciada pela Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, e eles deverão ser organizados com base em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, entre outras, sob as seguintes regras:

- *"realização de avaliação atuarial inicial e em cada balanço utilizando-se parâmetros gerais, para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios", este ponto será adiante tratado em detalhes;*
- *"financiamento mediante recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo e dos pensionistas, para os seus respectivos regimes";*
- *"as contribuições e os recursos vinculados ao Fundo Previdenciário da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo, e dos pensionistas, somente poderão ser utilizadas para pagamento de benefícios previdenciários dos respectivos regimes, ressalvadas as despesas administrativas estabelecidas no art. 6º, inciso VIII, desta Lei, observado os limites de gastos estabelecidos em parâmetros gerais";*
- *"cobertura de um número mínimo de segurados, de modo que os regimes possam garantir diretamente a totalidade dos riscos cobertos no plano de benefícios, preservando o equilíbrio atuarial sem necessidade de resseguro, conforme parâmetros gerais";*
- *"cobertura exclusiva a servidores públicos titulares de cargos efetivos e a militares, e a seus respectivos dependentes, de cada ente estatal, vedado o pagamento de benefícios, mediante convênios ou consórcios entre Estados, entre Estados e Municípios e entre Municípios";*
- *"pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do regime e participação de representantes dos servidores públicos e dos militares, ativos e inativos, nos colegiados e instâncias de decisão em que os seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação";*
- *"registro contábil individualizado das contribuições de cada servidor e dos entes estatais, conforme diretrizes gerais";*
- *"identificação e consolidação em demonstrativos financeiros e orçamentários de todas as despesas fixas e variáveis com pessoal inativo civil, militar e pensionistas, bem como dos encargos incidentes sobre os proventos e pensões pagos";*
- *"sujeição às inspeções e auditorias de natureza atuarial, contábil, financeira, orçamentária e patrimonial dos órgãos de controle interno e externo", em tópico específico trataremos da supervisão exercida pelo Ministério da Previdência Social.*
- *"vedação de inclusão nos benefícios, para efeito de percepção destes, de parcelas remuneratórias pagas em decorrência de local de trabalho, de função de confiança ou de cargo em comissão, exce-*

to quando tais parcelas integrarem a remuneração de contribuição do servidor que se aposentar com fundamento no art. 40 da Constituição Federal, respeitado, em qualquer hipótese, o limite previsto no § 2º do citado artigo", que determina que "os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão";

- *"existência de conta do fundo distinta da conta do Tesouro da unidade federativa";*
- *"aplicação de recursos, conforme estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional";*
- *"vedação da utilização de recursos do fundo de bens, direitos e ativos para empréstimos de qualquer natureza, inclusive à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a entidades da administração indireta e aos respectivos segurados". Esta proibição consta também da Lei Complementar nº 101, de 2000, a denominada Lei de Responsabilidade Fiscal;*
- *"vedação à aplicação de recursos em títulos públicos, com exceção de títulos do Governo Federal";*
- *avaliação de bens, direitos e ativos de qualquer natureza integrados ao fundo, em conformidade com a Lei 4.320, de 17 de março de 1964 e alterações subsequentes. A Lei 4.320, de 1964, dispõe sobre normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal;*
- *"estabelecimento de limites para a taxa de administração, conforme parâmetros gerais".*

Uma questão de grande relevância e que ao nosso sentir trata-se de ponto crucial e determinante para a construção de regimes próprios de previdência social em configuração que viabilize uma nova concepção da sua forma de gestão, haja vista a já mencionada disposição do § 20, do artigo 40 da CF, que orienta que esta ocorra por meio de Unidade Gestora Única, entendida como a entidade ou órgão integrante da estrutura da Administração Pública de cada ente federativo, que tenha por finalidade a administração, o gerenciamento e a operacionalização do RPPS, incluindo a arrecadação, a gestão de recursos e fundos previdenciários, a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios do respectivo plano de benefícios, que deverá contar com colegiado ou instância de decisão, no qual será garantida a representação dos segurados, regra que aliada à exigência de observância do equilíbrio financeiro e atuarial, sugere a implementação de novos regimes com perspectivas de sustentabilidade real.

Dada a obrigação originária definida pelo art. 6º da Constituição Federal que trata a previdência social como direito social do cidadão, capítulo tido como uma das "cláusulas pétreas" da CF, portanto não sujeita a alteração por meio de Emenda Constitucional, poderíamos então dizer que os RPPS, na verdade, representam uma concessão da União aos demais entes federativos no oferecimento dos benefícios previdenciários, a partir de leis de cada um em consonância com as normas gerais emanadas do poder central federal, portanto, é competência do concedente, no caso a União, exercer o acompanhamento, a supervisão e controle sobre tais regimes, pois, assim fazendo, está tão somente cumprindo a sua prerrogativa de zelar pelo direito constitucional do cidadão trabalhador servidor público, portanto, sua obrigação.

Por sua vez, o Ministério da Previdência Social, como órgão responsável pelo acompanhamento, orientação e supervisão dos RPPS, portanto normatizador e supervisor, exerce a sua competência por meio de auditorias diretas e/ou indiretas, definidas em seus normativos internos, tendo como objetivo a verificação do cumprimento da legislação de caráter normativo geral, por parte dos regimes próprios de previdência. A auditoria direta é exercida por Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil – AFRFB –, que é o servidor típico do Estado Brasileiro responsável pela fiscalização dos contribuintes de tributos em geral arrecadados pelo Tesouro Nacional e, em razão da competência funcional estabelecida na lei que trata das carreiras de fiscalização federal,

ao AFRFB é atribuída, em caráter privativo, a competência para fiscalizar as entidades e fundos dos regimes próprios de previdência social.

As irregularidades de ordem administrativa porventura detectadas e não solucionadas durante o processo de auditoria direta, são incluídas em notificação específica que tem o condão de dar conhecimento ao auditado sobre as mesmas, bem como é o documento de abertura do Processo Administrativo Previdenciário – PAP.

Em atenção ao princípio do direito à ampla defesa, ao contraditório e ao devido processo legal, a partir do conhecimento da notificação, o notificado tem o prazo de 30 dias para solução da irregularidade ou apresentar impugnação na hipótese de discordância do apontamento. A impugnação apresentada dentro do prazo tem efeito suspensivo da irregularidade. À luz do PAP contendo a impugnação exercida dentro do prazo, o setor competente do Ministério da Previdência Social emite Decisão Notificação que poderá propugnar pela desconsideração da irregularidade ou pela sua manutenção. Mantida a irregularidade, poderá ainda o auditado interpor recurso à autoridade administrativamente superior, também no prazo de 30 dias contados da ciência da primeira decisão. Uma vez julgado o recurso à luz dos autos do PAP, se mantida a irregularidade, a mesma será de pronto considerada como infração às normas gerais, com o PAP considerado transitado em julgado administrativo. A irregularidade permanecerá enquanto o auditado não adotar os procedimentos determinados. A ausência de impugnação em qualquer fase do processo leva o órgão supervisor a proceder ao julgamento da irregularidade à revelia do auditado emitindo um Despacho Decisório, sendo o PAP considerado transitado em julgado administrativo e as consequências advindas são as mesmas da situação anterior. As impugnações apresentadas extemporaneamente são recepcionadas como justificativas e poderão levar à relevância da irregularidade.

Ainda nos procedimentos de Auditoria Direta, o Auditor poderá detectar irregularidades, impropriedades ou até mesmo indícios de crimes, hipóteses em que, de ofício, será lavrada Representação ao respectivo órgão competente para que dê andamento a processo de investigação, mediante a instauração de procedimentos próprios, tais como, ao Ministério Público Estadual ou Federal, conforme o caso, ao respectivo Tribunal de Contas Estadual ou Municipal, à Secretaria da Receita Federal, entre outros. O resultado final do PAP, de ofício, é dado conhecimento aos demais órgãos de controle externo do ente federativo, especialmente o Tribunal de Contas.

A Auditoria Indireta se configura pela realização de análise da legislação, documentos e informações fornecidas pelos entes federativos na forma estabelecida pelo Ministério da Previdência Social na qualidade de órgão de acompanhamento, orientação e supervisão dos RPPS. No caso de serem detectadas irregularidades ou inconsistências na documentação analisada o ente federativo respectivo é prontamente notificado a prestar esclarecimentos num prazo de até 180 dias dependendo do nível de complexidade do problema e da solução possível. As notificações decorrentes de auditoria indireta não geram o Processo Administrativo Previdenciário – PAP – e, por consequência, não há previsão de impugnação, tendo em vista que as inconsistências são verificadas a partir de informações prestadas pelo próprio ente, portanto não há que falar em contraditório. A irregularidade notificada em processo de auditoria indireta mantém sob efeito suspensivo durante o prazo estipulado para cumprimento.

Como já dito, os RPPS, segundo o que reza a legislação vigente, são instituídos, por iniciativa do respectivo ente federativo, a partir de edição de lei que regulamente a concessão de, no mínimo, os benefícios de aposentadoria e pensão por morte aos seus servidores titulares de cargos efetivos regidos por estatuto, ou de outra forma, a admissão de que servidores titulares de cargos efetivos possam filiar-se ao Regime Geral de Previdência Social, a nosso juízo, contrapondo com a exegese do artigo 40 da Constituição Federal que assegura a esses servidores o regime de previdência ali definido. Neste aspecto

coadunamos inteiramente com a tese de que aos servidores públicos titulares de cargo efetivo não caberia outro regime de previdência senão o definido pelo aludido artigo constitucional, entendimento muito bem urdido pela colega Marina Andrade Pires de Sousa que, em dissertação para seu curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Direito Tributário e Finanças Públicas junto ao Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP –, depois de abrangente e profunda análise, conclui que "*como norma jurídica integrante de uma Constituição rígida, o art. 40 da Constituição possui força normativa, devendo ser aplicado por todos os entes federados: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, não encontrando amparo, no ordenamento jurídico constitucional vigente, o entendimento de que seria permitido ou facultado aos entes vincular seus servidores titulares de cargo efetivo ao Regime Geral de Previdência Social*", e continua, "*o caput do art. 40 da Constituição, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003, é norma de eficácia diferida, ou não exequível por si mesma, pois, embora regule suficientemente a matéria de que trata e não preveja expressamente a edição de leis para sua integração, contém exigências instrumentais que, para serem cumpridas, dependerão da ação legislativa posterior e de outras providências por parte da administração para aplicação do direito que assegura. Trata-se do cumprimento do caráter contributivo, por meio da fixação de alíquotas de contribuição, e da manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial, que exigirá a elaboração de cálculo e avaliações técnicas específicas para aplicação plena do dispositivo*".

Continua observando a relevante tese: "*ainda que não possua eficácia imediata, o dispositivo que garante o regime próprio ao servidor não pode ser considerado como destituído de eficácia jurídica e de obrigatoriedade, pois, em razão da natureza jurídica das normas constitucionais, mesmo antes de ser implementado por lei, já causa o efeito revogatório das normas com ele incompatíveis, inibindo a edição de leis que contrariem e de comportamentos administrativos que impeçam sua concretização*".

Ao tratar da atual permissividade de extinção do RPPS pelas normas vigentes ou a omissão em aplicar o preceito do art. 40 da CF, assevera a tese que: "*a omissão dos entes em instituir o RPPS assim como a edição de leis que extinguem os regimes já instituídos causando a vinculação dos servidores titulares de cargo efetivo aos RGPS ofende diretamente o disposto no caput do art. 40 da Constituição, por negar sua força normativa e sua máxima efetividade. Infringe, também, o disposto no art. 40, § 4º, que veda expressamente a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos servidores efetivos*" e mais, "*a extinção de regimes é ofensa ainda mais grave, pois além de descumprir ativamente o dispositivo, representa retrocesso na efetivação já iniciada dos direitos constitucionais. Ademais, poderão representar mais ônus às finanças do ente que ficará responsável por manter os benefícios concedidos, recolher contribuições ao RGPS, complementar benefícios pagos por esse regime e arcar com a compensação financeira decorrente da contagem recíproca de tempo de contribuição.*"

Ainda "*como reflexos do descumprimento, identificam-se evidentes diferenças nos valores dos benefícios concedidos em relação ao que teria direito o servidor*", além de se permitir "*situações de inexigência de critérios constitucionalmente previstos para concessão de aposentadorias, a possibilidade de acúmulo de remuneração de cargos públicos com proventos de inatividade e do recebimento de duas aposentadorias derivadas de cargos constitucionalmente inacumuláveis*".

E por fim, "*se a norma examinada possui força jurídica vinculativa, se descreve todos os mecanismos necessários para a aplicação, se não faz exigências despropositadas, além do limite possível, se o direito possui os instrumentos técnicos para a exigência de seu cumprimento, e, mesmo assim, não possui tal efetividade, o problema suplanta a esfera jurídica. Passa a ser questão de ausência de determinação política do poder público para o seu cumprimento ou da inércia dos órgãos encarregados do controle da efetivação das normas constitucionais*".

Portanto, no tocante ao acima exposto, trata-se de tese que busca explicitar uma interpretação da Constituição Federal Brasileira quanto aos benefícios de aposentadoria e pensão por morte

de direito dos servidores públicos titulares de cargo efetivo, o que a nosso sentir, requer adequação das normas vigentes sobre a organização desses regimes e reforça a tese da necessidade de buscarem-se mecanismos que delineiem perspectivas de efetiva organização e sustentabilidade no longo prazo dos RPPS, como forma de, definitivamente, solucionar a instabilidade do sistema.

Bem, independentemente da questão de facultativa ou não a instituição de RPPS, como a sua extinção, há que compreender, até como medida de viabilizar-se uma transição na perspectiva da instituição de regimes próprios equilibrados financeira e atuarialmente, conforme prescrito pela Constituição Federal, pois, por tratar de regime especial, com características peculiares e o robusto passivo atuarial e financeiro herdado, fazia-se imperativa a tolerância de uma fase de transição para a adoção de medidas sólidas e programáticas para configurar os RPPS mediante a integralização de ativos garantidores dos benefícios futuros.

Atualmente, instituídos conforme as expostas regras constitucionais e legais são quase 2.000 entes federativos com regimes próprios, de um total de 5.691 possíveis, ou seja, próximo de 35% do total de entes, incluindo a União, o Distrito Federal, os 26 Estados e respectivas capitais e mais de 1900 Municípios, contemplando mais de 9,1 milhões de servidores civis e militares, o que numa conta simples, nos leva a estimar que sejam regimes que interessam diretamente a, no mínimo, 30 milhões de brasileiros, ou seja, quase 15 % da população.

Segundo dados de dezembro de 2009, extraídos dos demonstrativos apresentados pelos Estados e Municípios e do Boletim de Pessoal da União, os servidores públicos filiados a RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, estão assim distribuídos:

Ente	Ativos	Inativos	Pensionistas	Totais
União	1.118.360	529.563	448.376	2.096.299
Estados	2.793.050	1.144.698	384.509	4.322.257
Municípios	2.156.676	401.793	151.111	2.709.580
Totais	6.068.086	2.076.054	983.996	9.128.136

Do quadro acima é possível extrair:

a) do total geral, para cada servidor aposentado, há mais de 2,9 servidores ativos;
b) da União, para cada servidor aposentado, há um pouco mais de 2,1 servidores ativos;
c) dos Estados e Distrito Federal, para cada servidor aposentado, há mais de 2,4 servidores ativos; e
d) dos Municípios, para cada servidor aposentado, há mais de 5,3 servidores ativos.

Então, num raciocínio grosseiro, porém não ilógico, se considerarmos que as alíquotas de contribuições normais para o financiamento dos RPPS, pelo que consta da legislação vigente sejam de 11% e 22%, para os servidores ativos e o ente provedor, respectivamente, conforme determina a legislação atual, e considerando que os benefícios são calculados tendo como referência a última remuneração do cargo efetivo e supondo que todos os servidores ativos estivessem na última referência remuneratória, poder-se-ia concluir que para o equilíbrio financeiro do sistema, haveria a necessidade de um pouco mais de

três servidores ativos para cada aposentado, (11% + 22%) = 33%, ou seja, praticamente 1/3 do valor do benefício a ser pago financiado por cada servidor contribuinte. Portanto, apenas os municípios estariam numa situação financeira, momentaneamente, confortável em relação aos seus aposentados.

Por outro lado, há considerar que estudos demográficos da população brasileira vêm demonstrando um vertiginoso incremento da população idosa, e, ainda que a reposição dos quadros de servidores públicos seja por natureza lenta, até porque os entes federativos, via de regra, já estão nos limites prudenciais dos gastos com pessoal determinados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, o que evidencia a urgência na adoção de medidas que vislumbrem o equilíbrio das contas da previdência dos servidores públicos federais, estaduais e municipais, de modo especial na forma de gestão desses regimes em cumprimento ao que já delineia a constituição federal.

4.1 Os Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS – Equilíbrio Financeiro e Atuarial

A perspectiva de sustentabilidade de qualquer sistema de previdência passa necessariamente primeiro por estratégia previamente definida e sustentada em atos legais consistentes; segundo, e não por último, por análise profunda e circunstanciada da situação atuarial e financeira com vistas à consecução do equilíbrio financeiro e atuarial, ou seja, mediante a mensuração do montante das obrigações do sistema, considerando o conjunto dos seus segurados, as regras de reconhecimento ao direito dos benefícios oferecidos pelo plano, vis-à-vis a capacidade do provedor em canalizar os recursos necessários para fazer frente às obrigações decorrentes, sendo que a estratégia legislativa já se encontra definida desde o advento da EC nº de 1998, que trouxe a orientação de construção de RPPS com observância do Equilíbrio Financeiro e Atuarial, lógica e direcionador a serem perseguidos pelos entes federativos brasileiros em relação à previdência social dos seus servidores públicos.

Como já explicitado, a Constituição Federal, a partir da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, é textualmente clara quanto ao regime de previdência a ser garantido aos servidores públicos titulares de cargos efetivos, incluindo a exigência de se observar o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, daí a nossa tese de que a solução definitiva para o setor na perspectiva de sustentabilidade requer a constituição de fundos de bens direitos e ativos com destinação específica para o pagamento dos benefícios previdenciários previstos em cada Plano de Benefícios, ou de outra forma, há que se buscar efetivação de poupança segregada do tesouro do ente federativo, com gestão profissional e própria, com evidenciação e controle fundamentado em estrutura contábil própria para os RPPS.

Como a opção definida pela Constituição desde 1988 foi no sentido de se dar tratamento diferenciado para a previdência social do servidor público, várias questões que são fundamentais para o RGPS quanto à definição de sua sustentabilidade, não o são, pelo menos diretamente para os RPPS. Por exemplo, o RGPS, via de regra, é extremante sensível a fatores como as oscilações da economia e por consequência do Produto Interno Bruto – PIB – do país, a política de salário mínimo, o piso e teto da base de cálculo da contribuição e dos benefícios, o rol de benefícios sustentados pelo regime, a inflação de preços e salários, o comportamento de emprego e desemprego, os movimentos das pessoas, a legislação trabalhista em geral, a jurisprudência do país quanto à legislação trabalhista e previdenciária, a capacidade de arrecadação das contribuições e de pagamento dos contribuintes, o nível de adimplência e inadimplência dos contribuintes, especialmente dos empregadores de mão de obra e dos contribuintes individuais, a mão de obra economicamente ativa do país como um todo, o nível de formalidade e informalidade da mão de obra, a possibilidade de outras fontes de financiamento do sistema, as renúncias fiscais, as isenções, as composições das forças políticas, haja vista a sensibilidade que representa a aprovação de projetos de adequação ou reforma do sistema, as políticas de harmonização

e/ou coordenação com os sistemas previdenciários de outros países nos casos de acordos bilaterais ou multilaterais para o reconhecimento de direitos de segurados migrados, etc.

Já para os RPPS, embora também integrantes do sistema de previdência social, nem todos os fatores são tão influentes, pelo menos diretamente, quanto aos impactos na definição dos valores dos benefícios que tendem a ter regras mais estáveis ou no financiamento do sistema. Por exemplo, as incógnitas que influenciam diretamente o comportamento da arrecadação das receitas. Os servidores públicos estatutários são providos de estabilidade funcional, portanto, não sofrem as influências do mercado quanto ao desemprego e têm por origem relação de trabalho formalizada, levando a concluir que, em tese, a fonte de financiamento do sistema é garantida pelos orçamentos dos entes patrocinadores; os segurados tendem a ter regras preestabelecidas de desenvolvimento nos cargos e salários, o que permite projeções atuariais e financeiras mais realistas, etc., em que pese a capacidade arrecadadora e contributiva dos entes federativos esteja sob as influências das variações econômicas em geral.

4.1.1 Fontes de Financiamento dos RPPS

Por princípio, a principal fonte de financiamento dos RPPS são os ingressos ou receitas oriundos das contribuições dos servidores e as do ente federativo provedor ou patrocinador, estas comumente chamadas de contribuições patronais.

Além dessa principal e óbvia fonte, outras são possíveis e, não raramente, são previstas na legislação dos RPPS, tais como: os recursos oriundos da compensação previdenciária em razão da contagem recíproca de tempos de contribuição; as receitas dos rendimentos das aplicações financeiras; recursos de créditos diversos direcionados para o custeio do RPPS por iniciativa do ente federativo, por exemplo, royalties de petróleo, de energia e outros; receitas de aluguéis de imóveis; a incorporação de bens imóveis ao patrimônio do RPPS; alíquotas suplementares para o equacionamento de déficits atuariais; e outros aportes definidos em ato normativo do ente instituidor de regime próprio.

4.1.2 O Patrimônio dos RPPS – Pressuposto Básico Para a Sustentabilidade

Novamente recorrendo ao direcionador do texto constitucional que determina à previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo a observância do equilíbrio financeiro e atuarial, e que admite a construção de fundos de bens, direitos e ativos de qualquer natureza como forma de viabilizar a sustentabilidade do regime, considerando a relevância do custo da previdência para a sociedade contribuinte em geral, a viabilidade econômica e financeira dos RPPS passa necessariamente pela formação de reservas patrimoniais que possam garantir os compromissos futuros dos planos de benefícios instituídos pelos entes federativos, com provisões coletivas e sistemas construídos numa lógica de capitalização solidária, geridos por entidades públicas, dotadas de autonomia administrativa do ente provedor, estruturadas em fundamentos científicos de administração e profissionalismo dos gestores de forma que sejam imunes a influências políticas ou ideológicas, especialmente dos dirigentes políticos do ente provedor, com participação efetiva e paritária dos interessados.

Na verdade, a construção de regimes segundo concepção de formação de reservas, representa medida que no médio e longo prazo permite a liberação de recursos orçamentários do ente patrocinador para aplicações em serviços diversos para a sociedade em geral, pois, outras fontes de financiamento do sistema são criadas naturalmente em decorrência dos ativos acumulados, inclusive potencializadas, em razão de algumas isenções tributárias de que gozam as entidades públicas no Brasil, por exemplo, o imposto sobre a renda.

Como fundo garantidor dos benefícios a cargo do RPPS, a maior expressão são as disponi-

bilidades financeiras oriundas das contribuições, de recebimentos da compensação previdenciária decorrente da contagem recíproca, dos rendimentos das aplicações financeiras e outros aportes orçamentários, contudo, não é rara a composição do fundo por meio de outros ativos, como imóveis transferidos ao patrimônio do regime próprio por determinação legal, créditos diversos como royalties de petróleo e energia, ações e outros.

4.1.3 Os Investimentos das Disponibilidades Financeiras dos RPPS

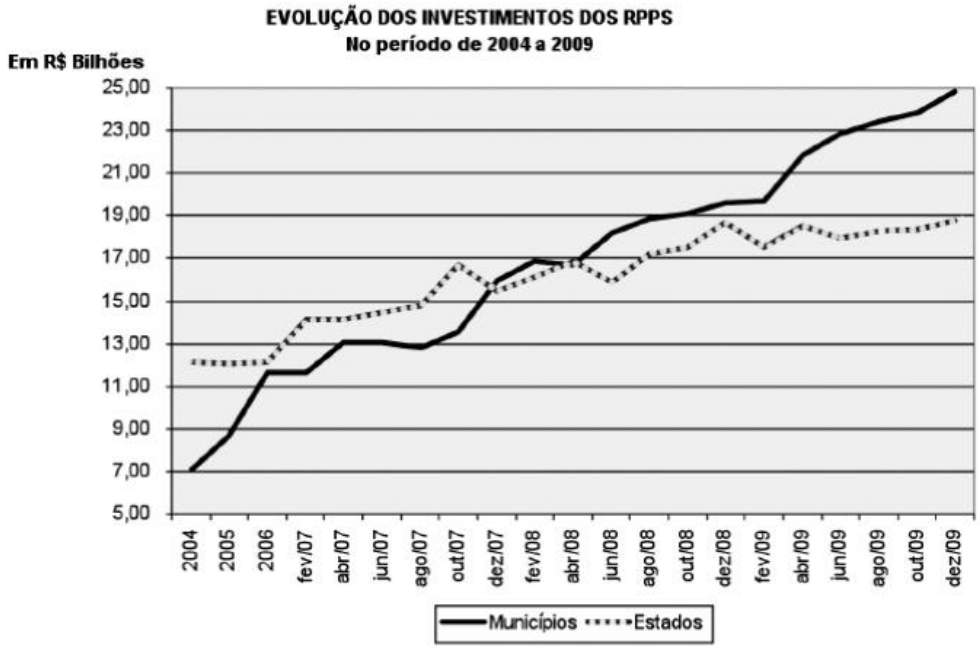
As aplicações financeiras dos RPPS são reguladas por resolução do Conselho Monetário Nacional – CMN –, que é o órgão deliberativo máximo do Sistema Financeiro Nacional, ao qual compete: estabelecer as diretrizes gerais das políticas monetária, cambial e creditícia; regular as condições de constituição, funcionamento e fiscalização das instituições financeiras e disciplinar os instrumentos de política monetária e cambial.

O quadro e gráfico adiante inseridos apresentam a totalidade dos recursos dos RPPS declarados e sua evolução de 2004 a 2009, distribuídos por unidade da federação, compreendendo o patrimônio financeiro dos regimes estaduais e municipais, evidenciando um vertiginoso crescimento, especialmente, dos recursos dos entes municipais, todavia não nos parece uma garantia de sustentabilidade de longo prazo, entre outras, em razão das questões demográficas da população em geral e certamente dos servidores públicos, pela estagnação ou decréscimo dos efetivos e, principalmente, em razão dos modelos de financiamento ainda não calcados em princípios e lógica de capitalização:

VOLUME DE RECURSOS CONSOLIDADO DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

UF	31/12/2004	31/12/2005	31/12/2006	31/12/2007	31/12/2008	31/12/2009
AC	0,00	0,00	25.216.487,60	57.561.961,05	94.853.677,49	159.903.957,72
AL	369.617,03	9.144.037,01	50.499.478,48	41.195.098,17	87.232.870,07	122.693.036,23
AM	1.676.122,24	62.079.910,91	124.170.200,38	185.536.453,86	382.651.028,99	677.582.576,12
AP	230.914.182,71	319.531.036,07	438.358.851,01	78.256.184,64	801.866.377,45	1.002.186.725,56
BA	28.905.068,33	35.159.963,90	39.511.315,24	79.079.523,89	148.621.836,64	245.579.997,36
CE	157.524.818,69	232.860.359,85	252.632.981,03	363.483.582,84	426.925.536,27	605.526.879,74
DF	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	223.093.800,52
ES	144.144.381,73	205.920.919,29	267.504.352,25	446.276.918,67	640.799.589,99	868.569.412,57
GO	78.386.986,36	100.236.056,05	69.187.590,53	298.361.549,88	321.503.828,77	444.600.010,16
MA	135.265.420,17	215.553.412,68	297.154.555,47	427.055.568,12	554.441.662,99	723.720.393,89
MG	425.724.431,50	488.483.102,56	1.037.456.050,98	1.616.871.835,85	2.179.415.694,30	3.215.366.037,07
MS	69.806.977,15	91.406.784,09	139.033.978,12	222.099.685,82	312.123.148,68	403.152.962,33
MT	161.515.513,32	192.465.203,16	178.564.702,78	425.306.687,98	400.120.209,51	571.528.060,85
PA	109.297.250,81	94.947.946,34	168.450.274,97	374.796.925,86	576.531.781,06	877.975.312,56
PB	28.362.961,66	34.898.065,72	51.187.355,13	84.461.894,86	112.973.430,91	152.692.912,34
PE	213.648.117,11	213.586.658,52	251.621.108,01	348.574.053,11	539.538.100,77	680.142.874,99
PI	239.365,54	14.768.473,79	35.128.031,73	51.069.933,26	95.793.706,90	133.804.809,95
PR	3.528.092.383,07	3.771.601.059,49	4.161.121.783,37	5.081.698.123,57	6.310.461.688,89	7.048.898.943,67
RJ	9.888.821.378,37	9.367.002.881,38	9.382.317.167,75	11.801.768.608,51	12.376.399.439,48	10.265.382.712,03
RN	19.159.004,18	47.491.442,51	35.153.329,82	41.508.342,21	96.271.370,57	159.963.529,67
RO	84.723.957,19	67.405.447,37	186.302.940,52	311.973.779,26	438.098.298,69	582.752.202,49
RR	45.938.883,09	109.482.332,15	188.390.850,06	289.692.838,70	430.420.603,68	580.201.856,94
RS	860.648.412,58	1.188.630.684,70	1.478.277.195,95	2.133.007.558,73	2.755.712.476,89	3.466.987.848,05
SC	457.467.061,84	609.276.393,49	845.137.532,97	1.173.077.607,53	1.740.325.901,10	1.812.964.127,26
SE	44.692.800,75	75.067.457,28	25.842.127,37	43.446.462,57	47.018.245,57	96.885.841,84
SP	2.048.342.684,64	2.661.209.587,66	3.314.373.555,88	4.357.679.269,81	5.232.445.367,24	6.965.019.071,08
TO	371.070.216,66	509.501.676,08	745.649.376,73	1.064.237.754,45	1.196.177.071,78	1.492.728.571,96
Total	19.134.737.996,72	20.717.710.892,05	23.788.243.174,13	31.398.078.203,20	38.298.722.944,68	43.579.904.464,95

Fonte: Demonstrativo dos Investimentos e Disponibilidades Financeiras



4.1.4 Patrimônio dos RPPS – Evidenciação e Controle

Também coerente com a inteligência das regras gerais de organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência quanto à necessidade de que o patrimônio de cada regime seja gerido e controlado de forma autônoma em relação ao patrimônio do ente federativo provedor, os RPPS devem adotar Plano de Contas próprio, no contexto do plano de contas nacional, cuja estrutura busca representar esse patrimônio não apenas quanto aos bens e direitos, mas também quanto à evidenciação do seu passivo.

Portanto, o Plano de Contas aplicado aos RPPS ou Contabilidade aplicada aos RPPS, além de viabilizar o acompanhamento da execução orçamentária e financeira, deverá permitir a correta apresentação do seu patrimônio e apreensão das causas de suas mutações, sem afastar, como parte da essência, dos Princípios Fundamentais de Contabilidade e das Normas Brasileiras de Contabilidade Pública emanadas dos órgãos competentes, tais como, Conselho Federal de Contabilidade – CFC –, Secretaria do Tesouro Nacional – STN – e Ministério da Previdência Social – MPS –, tendo, no caso, importante relevância o Princípio da Entidade que se afirma, para o ente público, pela autonomia e responsabilização patrimonial a ele vinculado, não apenas em relação aos participantes do RPPS, mas também em relação ao ente federativo, entendendo que a autonomia patrimonial tem origem na destinação social do patrimônio do regime previdenciário, bem como a responsabilização e obrigatoriedade pela prestação de contas pelos agentes públicos, independente da forma jurídica em que se organiza, ou seja, se mero fundo especial sem personalidade jurídica própria ou como autarquia ou fundação pública, formas jurídicas admitidas pela legislação vigente.

4.1.5 A Provisão Matemática Previdenciária

Via de regra, a tendência dos gestores públicos é terem a visão das obrigações previdenciárias, mesmo em regimes contributivos, no máximo, até a elaboração da lei orçamentária e do orçamento do exercício seguinte da entidade pública, todavia, a se pretender construir regimes de previdência numa perspectiva de sustentabilidade, há que se evidenciar essas obrigações num horizonte bem mais distante. Objetivando dar a dimensão dessa obrigação, damos aqui merecido destaque à Reserva Matemática, que vem a ser o montante calculado atuarialmente, em determinada data,

que expressa, a valor presente, o total dos recursos necessários ao pagamento dos compromissos do plano de benefícios ao longo do tempo.

Reproduzindo a exigência normativa sobre a matéria, assim expressa, o "Livro Contabilidade Aplicada aos Regimes Próprios de Previdência Social", de autoria da Professora Diana Vaz de Lima e o signatário deste trabalho, editado e publicado pelo Ministério da Previdência Social que diz que, "*no rol das provisões passivas a serem constituídas pela unidade gestora do RPPS, destacam-se as de natureza atuarial, projetadas em função de apuração dos compromissos previdenciários (Plano Financeiro e Plano Previdenciário) sob sua responsabilidade, intitulada provisão matemática previdenciária. A provisão matemática previdenciária representa o total dos recursos necessários ao pagamento dos compromissos dos planos de benefícios, calculados atuarialmente, em determinada data, em valor presente*" e, que "*no caso dos RPPS, desde o primeiro dia em que o segurado-servidor passa a contribuir para o seu plano de previdência, a entidade previdenciária tem o compromisso de arcar com a cobertura dos seus benefícios, ainda que na forma de compensação previdenciária (no caso de o servidor migrar para o regime geral). Ou seja, a provisão matemática previdenciária sempre será constituída enquanto forem mantidas ou houver adesões aos RPPS. Em razão de sua natureza, as provisões matemáticas previdenciárias serão classificadas contabilmente no passivo exigível a longo prazo*".

Esse destaque das obrigações de longo prazo tem gerado grande polêmica junto aos dirigentes dos entes federativos provedores dos RPPS, tendo em vista os seus desinteresses em evidenciar essa obrigação, pois por ocasião da consolidação do balanço do regime com o balanço do ente federativo e, por ser valor de alta expressão numérica, a leitura que tendem a fazer é que o ente se apresenta em situação delicada quanto à sua capacidade de se contrair créditos, que, por certo, merece melhores explicitações nas Notas Explicativas do RPPS e do ente, de forma a desmistificar o equívoco da leitura pura e simplista dos valores expressos nas demonstrações contábeis.

5. A AVALIAÇÃO ATUARIAL DOS RPPS

À luz do reiteradamente citado art. 40 da Constituição Federal, o Ministério da Previdência Social no exercício de sua competência legal como órgão normatizador, orientador e supervisor dos RPPS e responsável pelas políticas de previdência social do País e tendo como objetivo maior a harmonização dos mecanismos viabilizadores da sustentabilidade desses regimes numa perspectiva de longo prazo, estabelece regras objetivas para as avaliações e reavaliações atuariais dos RPPS de forma a se dimensionar os compromissos do Plano de Benefícios e estabelecer o Plano de Custeio para a observância do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Importante ferramenta de gestão do modelo de construção do regime de previdência própria é a denominada Nota Técnica Atuarial, documento de confecção e apresentação obrigatória ao órgão supervisor, que deverá contemplar, no mínimo, o seguinte:

1. *Objetivo do plano.*
2. *As Hipóteses Biométricas, Demográficas, Financeiras e Econômicas.*

2.1. As Tábuas Biométricas definidas para a construção do RPPS;

2.2. A possível expectativa de reposição de servidores;

2.3. A composição familiar a ser utilizada, se real ou estimada;

2.4. A taxa de juros real a ser perseguida para remuneração dos investimentos;

2.5. A taxa de crescimento das remunerações por mérito, se houver;

2.6. A projeção de crescimento real das remunerações por produtividade, se for o caso;

2.7. A projeção de crescimento real dos benefícios do plano;
2.8. O fator de determinação do valor real ao longo do tempo das remunerações;
2.9. O fator de determinação do valor real ao longo do tempo dos benefícios;
3. A modalidade dos benefícios assegurados pelo RPPS, salientando que são obrigatórios os benefícios de aposentadorias e pensão por morte;
4. Os regimes financeiros e métodos de financiamento por benefício assegurado pelo RPPS;
5. A metodologia de cálculo para cada benefício assegurado pelo RPPS e as evoluções dos benefícios assegurados pelo RPPS, contribuições e reservas de natureza atuarial;
5.1. A expressão de cálculo do custo anual para os benefícios futuros (benefícios a conceder e benefícios concedidos), no regime de repartição simples, quando for o caso;
5.2. A expressão de cálculo do custo anual para os benefícios futuros (benefícios a conceder e benefícios concedidos), no regime de repartição de capital de cobertura, quando houver;
5.3. A expressão de cálculo valor atual dos benefícios futuros (benefícios a conceder e benefícios concedidos) no regime de capitalização, obrigatório para o cálculo das obrigações de aposentadorias programadas e pensões por morte;
5.4. A expressão de cálculo do valor atual das contribuições futuras do ente federativo (benefícios a conceder e benefícios concedidos);
5.5. A expressão de cálculo do valor atual das contribuições futuras do segurado ativo, aposentado e pensionista (benefícios a conceder e benefícios concedidos);
5.6. A expressão de cálculo do valor atual das remunerações futuras;
5.7. A expressão de cálculo e evolução das reservas matemáticas de benefícios a conceder e concedidos;
5.8. A expressão de cálculo da alíquota de contribuição, segregada por ente federativo (patronal), servidores ativos, aposentados e pensionistas;
6. A metodologia de cálculo da compensação previdenciária a receber e a pagar; e
7. Os parâmetros da segregação da massa, quando for o caso.

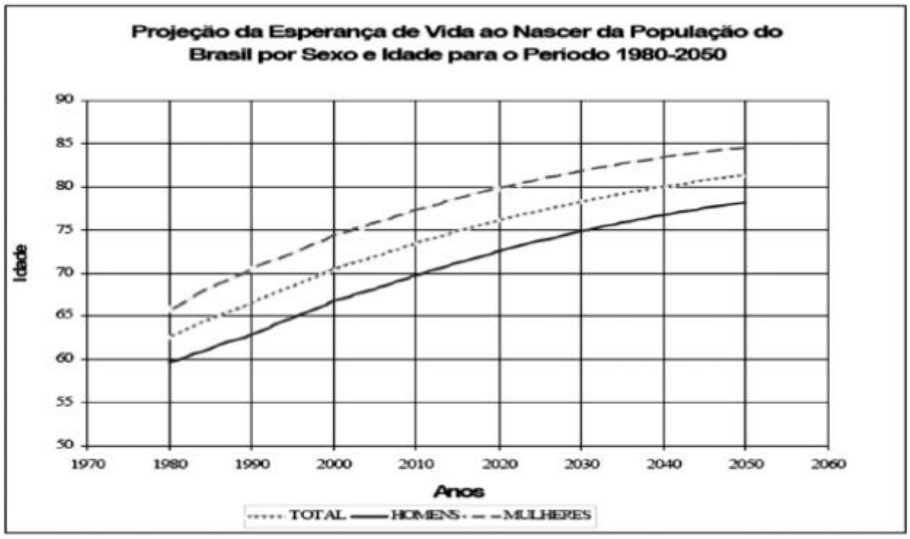
Para efeito de mensuração, construção de perspectivas de sustentabilidade dos regimes no longo prazo e atingimento dos objetivos, os RPPS devem ser avaliados atuarialmente numa lógica de financiamento, cujas soluções específicas poderão ser viabilizadas mediante a utilização das diversas metodologias de capitalização universalmente conhecidas, desde que o Regime Financeiro de Capitalização seja utilizado para o financiamento das aposentadorias programadas, ficando facultativo para os demais benefícios. O Regime Financeiro de Repartição de Capitais de Cobertura deverá ser utilizado como mínimo aplicável para o financiamento dos benefícios de risco de aposentadoria por invalidez e pensão por morte, e o Regime Financeiro de Repartição Simples poderá ser utilizado como mínimo aplicável para o financiamento dos benefícios de auxílio-doença, salário-maternidade, auxílio-reclusão e salário-família. Estas exigências tem sido foco de algumas polêmicas, principalmente, para alguns Estados membros com alto déficit atuarial que ainda tentam resistir a aplicação do modelo, embora reconheçam a necessidade.

Em razão da ainda falta de tábuas biométricas representativas dos servidores públicos brasileiros, em que pesem as diversidades regionais e as dimensões continentais do país, orienta-se pela utilização de tábuas biométricas referenciais para projeção dos aspectos biométricos dos segurados e de seus dependentes, cuja seleção deve buscar, sempre que possível as mais adequadas e representativas da respectiva massa, desde que não indiquem obrigações inferiores às alcançadas pela tábua atualizada de mortalidade elaborada para ambos os sexos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE –, como limite mínimo de taxa de sobrevivência e, para entrada

em invalidez, a tábua Álvaro Vindas, como limite mínimo de taxa de entrada em invalidez.

Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) indicam que a melhoria da qualidade de vida atribuída a diversas causas, entre outras, pelos avanços da ciência em geral e, em especial, da medicina e condições sanitárias das pessoas, assim como da tecnologia, têm contribuído para o aumento da longevidade, que cresceu de 68,4 para 72,8 entre 1999 e 2008. Portanto, para buscar a compatibilização com essa evolução tem-se buscado a adoção de tábua que melhor represente a massa analisada, razão pela qual se vem indicando e tábua IBGE como parâmetro mínimo para a projeção da longevidade dos segurados ativos, aposentados e respectivos dependentes para as avaliações dos RPPS, uma vez que esta tende a representar a fotografia da população brasileira em um determinado espaço de tempo, embora não seja específica para servidores públicos.

Segundo o IBGE, o brasileiro, classificado por sexo e idade ao nascer, apresenta uma expectativa de vida compatível com o gráfico seguinte:



Resumidamente, o gráfico mostra que em 1980, a esperança de vida ao nascer, ambos os sexos, era em média de 62,6 anos, enquanto que em 2005 era de 71,88 anos, uma diferença de aproximadamente 10 anos em um período de apenas 25 anos. Já a projeção para 2050 é de 81,29 anos, o que evidencia a tendência crescente de aumento da expectativa de vida da população brasileira.

Sem querer polemizar, mas com o objetivo de contribuição para reflexão sobre a questão, há considerar que a tábua IBGE indicada como referência para as avaliações atuariais dos RPPS, como já dito, é representativa do conjunto da população brasileira, sendo inclusive a razão de sua indicação, contudo, se analisado apenas grupos de servidores públicos há evidências de que os resultados sejam ligeiramente diferentes quanto à longevidade das pessoas. Foi o que observou Luciano de Castro e Silva em seu trabalho para Dissertação de Mestrado pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas – ENCE, em 2008, sob o título "Estudo da Mortalidade dos Servidores Públicos Civis do Estado de São Paulo: Tábua de Mortalidade Destinada aos Regimes Próprios de Previdência Social", que ao comparar modelos de avaliação de taxas de mortalidade de servidores públicos, percebeu que diferentemente do que ocorre nas demais tábuas, para as idades acima de 20 anos, há sensíveis quedas das taxas de mortalidade e que, a hipótese levantada pelos autores dos estudos citados pelo Luciano, indica que para o funcionalismo público, no caso estudado o federal, há uma seleção positiva das pessoas pelos concursos públicos, em que, via de regra, apenas os indivíduos com maior tempo de estudo, de melhor nível sócio

econômico e que apresentam intrinsecamente uma menor mortalidade, conseguem ser aprovados. E ainda, há considerar que a faixa etária utilizada para as avaliações dos servidores públicos começa, no caso do Brasil, a partir dos 18 anos de idade, faixa que já não sofre influências de mortalidade infantil e geralmente são grupos menos expostos a riscos sociais como violência e outros.

Portanto, a principal e relevante conclusão é que para os modelos atuariais dos regimes de previdência de servidores públicos o ideal é que as experiências próprias do comportamento da mortalidade de cada grupo, pelo menos por Estado ou região mais ou menos homogênea seja levantado, estudado e incorporado para as avaliações atuariais de forma a não subestimar ou superestimar os gastos futuros com o pagamento dos compromissos dos planos de benefícios, certamente, com repercussões significativas nos cálculos das reservas matemáticas, configurando assim um bom desafio para os RPPS, pois pode significar relevante ponto de economicidade para os erários públicos, mas, certamente, requer contínuos e desafiadores estudos.

Especialmente para os municípios as questões biométricas são de extrema relevância pela representatividade que teem as mulheres na composição dos quadros de servidores, em virtude de a educação fundamental encontrar-se sob responsabilidade desses entes federativos e, historicamente, são as mulheres, em absoluta maioria, as ocupantes desses cargos, portanto com importante impacto nos compromissos futuros do RPPS, haja vista as reduções nos seus períodos contributivos estabelecidos pelas regras constitucionais, que prevêem a idade mínima de 55 anos de idade para a exigibilidade à aposentadoria por tempo de contribuição e ainda a redução de cinco anos por ser professora, além disso, há considerar a maior longevidade feminina.

Voltando às regras para as avaliações atuariais dos RPPS, a rotatividade máxima admitida é de 1% ao ano. A medida impõe limitação à taxa de rotatividade de modo a evitar que sejam utilizadas taxas elevadas o que acarretaria subestimação dos compromissos do plano e distorções das necessidades de financiamentos e impactos no equilíbrio financeiro e atuarial no futuro.

Tendo em vista que, via de regra, os entes públicos não teem políticas claras e objetivas de recomposição dos seus quadros de servidores ativos, a reposição é admitida, desde que não resulte em aumento da massa de segurados ativos e os critérios adotados estejam devidamente demonstrados e justificados na Nota Técnica Atuarial. Tem o condão de coibir o uso de expectativas de novos entrados que ocasionem aumento aleatório da massa de ativos futuros proporcionando, também, a subestimação dos valores das obrigações do plano e suas respectivas alíquotas de contribuições, o que poderia ser interessante para o ente provedor no momento, porém poderia acarretar consequências desastrosas no futuro.

Por se tratar de trabalhadores com relativa estabilidade nos seus cargos, não é raro, principalmente nos maiores entes, os servidores conquistarem planos de carreiras, cargos e salários que garantem padrões remuneratórios mais elevados na medida em que o servidor evolui na tabela remuneratória, daí a preocupação de se estabelecer a exigência de taxa real mínima de crescimento da remuneração ao longo da carreira de pelo menos um por cento ao ano, de modo a evitar que se use taxas muito baixas ou nem mesmo considere tal crescimento, o que acarretaria subestimação dos compromissos do plano.

Bem, como a lógica do modelo pressupõe a acumulação de ativos, principalmente recursos financeiros investidos, há que se preocupar a que taxa esse patrimônio pode acumular a partir de políticas de investimentos consistentes e viáveis, a avaliação atuarial deverá contemplar uma meta para a taxa real de juros compatível com a meta estabelecida na Política de Investimentos do RPPS, porém limitada ao máximo de 6% ao ano. Com essa exigência, busca-se atrelar a taxa real

de juros utilizada na avaliação atuarial à meta estabelecida na Política de Investimentos do RPPS, proporcionando coerência e prudência na gestão do regime.

E ainda, como precaução do ponto de vista de proteção do sistema, objetivando impedir projeções fictícias em razão de possíveis momentos favoráveis das aplicações financeiras em decorrência do comportamento do mercado ou de gestão dos recursos muito bem sucedidas, contudo sem qualquer garantia de perduração da situação no futuro, também seguindo o princípio da prudência, o ganho real superior ao limite de 6% ao ano não poderá ser utilizado como fundamento para cobertura de déficit atuarial ou projeção de superávit. Os eventuais ganhos acima dos 6% serão computados a cada reavaliação como ativo real para fins do cálculo, portanto não traz nenhum prejuízo ao mesmo, pois permite a computação do impacto positivo.

Já que os benefícios de auxílio-doença, salário-família e salário- maternidade são extremamente susceptíveis de influência externas, por exemplo, um maior ou menor índice de natalidade ou ocorrência de surtos de doenças que gerem o direito ao recebimento do correspondente benefício, hipótese em que sejam tratados como previdenciários, ou ainda, em situações que as perícias médicas sejam muito benevolentes ou não são submetidas a rigorosos mecanismos de controle, a orientação é que os custos sejam apurados a partir dos valores efetivamente despendidos pelo RPPS, não podendo ser inferior à média dos dispêndios dos três últimos exercícios, exceto quando houver fundamentada expectativa de redução desse custo, demonstrada no Parecer Atuarial. Busca não apenas impedir a subestimação dos valores a serem pagos, mas também despertar, no gestor, a preocupação em implementar medidas administrativas e ou legais que busquem a redução do impacto desses benefícios.

A composição do ativo real para fins da avaliação atuarial, também, é fator relevante, por isso os valores potenciais de ingressos de recursos para o RPPS originados da compensação financeira entre os diversos regimes de previdência em decorrência da contagem recíproca de tempos de contribuição, este como do regime instituidor da aposentadoria, merece tratamento especial.

Então, no âmbito do RPPS instituidor de benefício, é permitido o cômputo da expectativa da receita na avaliação atuarial de valores a receber em virtude da compensação previdenciária pelo RPPS do ente federativo que, desde que possua convênio de compensação previdenciária celebrado e em vigor, com os regimes de origem, em observância à legislação específica, a Lei nº 9.796/99, em razão de ser medida formal requerida, pois não o existindo, o RPPS não terá como receber os recursos. A medida objetiva, primeiro, incentivar a celebração do convênio de compensação previdenciária como forma de diminuir as obrigações do RPPS e, segundo, para coibir a inclusão de valores superestimados com o intuito da redução fictícia de alíquotas de contribuição ou necessidade de financiamento do sistema. E ainda, para que o valor a ser considerado como fonte de receita decorrente da compensação previdenciária, deverá estar fundamentado em base cadastral atualizada, completa e consistente do conjunto dos segurados no que se refere ao tempo de contribuição do servidor ao regime de origem, pois, via de regra, os cadastros de pessoal dos entes federativos, especialmente no que se refere a períodos anteriores ao ingresso do servidor, são incompletos. Portanto, além de incentivar a manutenção de uma base cadastral dos segurados atualizada, completa e consistente, também se coíbe a utilização de valores superestimados de compensação previdenciária com o objetivo de diminuir as obrigações do RPPS.

Na hipótese de a base cadastral não contemplar os valores das remunerações ou da base de contribuição de cada servidor relativamente ao período a compensar com o regime de origem, o cálculo do valor individual a receber não poderá ser maior que o valor médio per capita do fluxo mensal de compensação dos requerimentos já deferidos, vigentes na data-base da avaliação atuarial.

Há por outro lado a possibilidade de se estimar os valores da compensação previdenciária como fonte de receita utilizada para fins da avaliação atuarial, porém dentro de determinado limite que, no caso de os valores serem estimados, estes não podem representar mais que 10 pontos percentuais da reserva matemática dos benefícios a conceder, de modo a não superestimar as receitas decorrentes, além de ser admitida apenas para a geração atual dos integrantes do plano de benefícios.

Logicamente, a avaliação atuarial deverá contemplar os dados de todos os servidores ativos, aposentados e pensionistas filiados ao RPPS, e seus respectivos dependentes, independentemente do poder ou órgão do ente federativo a que pertença, contudo tem sido motivo de animosidades de alguns poderes o fornecimento dos dados dos seus servidores para a realização da avaliação atuarial, especialmente o poder judiciário e, em menor grau o legislativo, haja vista as grandes discrepâncias remuneratórias existentes entre carreiras semelhantes no âmbito do poder executivo que, quase sempre, são menores neste e, como a Constituição Federal prevê a autonomia política e administrativa entre os poderes, este preceito é bastante reivindicado para a esquiva da apresentação de dados e informações, em que pese serem dependentes do orçamento geral do ente federativo, o que representa avaliações atuariais imprecisas.

Na ausência de dados cadastrais completos e consistentes dos segurados, especialmente dos dependentes, exige-se, o que infelizmente é uma realidade da maioria dos entes federativos do país, por definição, a previsão da composição do grupo familiar para fins de cálculo do compromisso gerado pela morte do servidor ativo ou inativo, esclarecendo-se no Parecer Atuarial os critérios utilizados, visando a utilização de grupo familiar de modo a evitar a subestimação das obrigações do plano.

Há que considerar também a realidade de que as contribuições previdenciárias, nem sempre foram ou são devidamente arrecadadas pelo provedor ao RPPS em época oportuna e, buscando possibilitar, mesmo que posteriormente, a liquidação das obrigações, é admitido o pagamento dos débitos mediante acordo de parcelamento celebrado ente o ente federativo e a unidade gestora do RPPS. Nestes casos, os créditos a receber podem ser considerados como ativo real líquido para fins de apuração do resultado atuarial, desde que atendidas as seguintes exigências:

I – que os valores estejam devidamente incluídas pelo ente federativo como dívida fundada em seu patrimônio (obrigação reconhecida e contabilizada);

II – que os valores tenham sido objeto de parcelamento, mediante lei local e termo de confissão de dívida e parcelamento, celebrado de acordo com as normas gerais estabelecidas; e

III – que o ente federativo esteja adimplente em relação ao pagamento das parcelas.

Com isso, pretende-se que seja medida incentivadora da solução dos débitos do tesouro com o sistema de previdência, de forma que tenha implicações positivas também nas alíquotas de contribuições futuras, embora, alguns dirigentes se demonstrem reticentes, não com o parcelamento da dívida, mas com a sua contabilização no passivo do ente, em razão da implicação na sua capacidade de endividamento pela evidenciação da obrigação e a necessidade de se considerar esta nos orçamentos futuros.

A legislação previdenciária de caráter normativo geral estabelece que os recursos previdenciários, somente poderão ser utilizados para o pagamento dos respectivos benefícios previstos no plano, porém admitindo uma única exceção que são as despesas necessárias à administração do regime, ou seja, as despesas administrativas em percentual definido pelo órgão normatizador, no caso o Ministério da Previdência Social, razão pela qual o valor necessário para as despesas administrativas, para efeito da avaliação atuarial, deverão ser computados no custo do regime como se benefício fosse, pois serão custeadas pela mesma fonte de recursos.

Bem, concluída a avaliação e na hipótese de se apurar déficit atuarial, deverá ser indicado no Parecer Atuarial, plano de amortização para o seu equacionamento num prazo máximo de até 35

anos, para que sejam formadas as reservas técnicas suficientes à cobertura do déficit, objetivando a busca de solução para o problema, configurando assim a perspectiva de sustentabilidade do regime no longo prazo. O plano de amortização idealizado poderá ser revisto nas reavaliações atuariais anuais posteriores, contudo, respeitando sempre o período remanescente para o equacionamento que será contado a partir do marco inicial de implementação, que é considerado iniciado a partir da vigência de lei própria que o oficialize como obrigação do ente patrocinador do RPPS e que contenha a previsão do direcionamento de recursos orçamentários suficientes para o seu cumprimento, ou seja, objetiva o cumprimento do princípio da legalidade imposto ao dirigente e ao ente públicos.

O equacionamento do déficit atuarial pode ser buscado por diversas formas, segundo a capacidade e possibilidades do ente provedor do RPPS, tais como: por meio de alíquota de contribuição suplementar ou outros aportes, segundo valores preestabelecidos, desde que respeitada a capacidade orçamentária e financeira do ente federativo para o cumprimento do plano de amortização, especialmente em razão dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, inclusive para as despesas com pessoal. A lógica da medida vem no sentido de coibir a adoção de planos de equacionamento insustentáveis ou irreais, ou seja, impossíveis de serem cumpridos em gestões futuras dos entes federativos, principalmente por estipulação de alíquotas de contribuições escalonadas, via de regra, muito menores do que o necessário no início e impraticáveis no longo prazo, que além de insensatez, representa ato de irresponsabilidade com administrações futuras.

Também se admite a solução do déficit atuarial mediante a vinculação, por meio de lei específica, de bens, direitos e outros ativos ao RPPS, desde que revestidos de liquidez e sejam devidamente avaliados a valor de mercado no momento de incorporação ao patrimônio do regime próprio.

Como explicitado anteriormente no tópico que trata da evolução histórica dos RPPS, os modelos que se buscam e já veem sendo estruturados na ótica do art. 40 da Constituição Federal, ou seja, com perspectiva de equilíbrio financeiro e atuarial remontam ao final do ano de 1998. Por outro lado, há considerar que principalmente nas organizações públicas as medidas demandam tempo para maturação e implementação, pois, dependem de tomadas de decisões políticas e ações efetivas, razão pela qual a maioria absoluta dos regimes próprios atuais, carregam consigo enorme passivo atuarial decorrente de diversas origens, tais como: o não estabelecimento de fontes de financiamento do sistema quer seja por alíquotas ou outras formas, ou quando estabelecidas as fontes, foram em montantes insuficientes ou não foram carreadas para os fundos de previdência; decorre de avaliações inadequadas; de desvio de finalidades dos recursos e outros. O fato concreto é que eles existem e devem ser enfrentados de forma realista e objetiva, daí que, além das possibilidades mencionadas, as normas atuais emanadas do órgão normatizador admitem como solução, embora com resultados concretos de longuíssimo prazo, a chamada segregação da massa de segurados, que consiste na separação ou divisão destes em grupos distintos que integrarão os já mencionados Plano Financeiro e Plano Previdenciário.

Conceitualmente, o Plano Financeiro consiste em sistema estruturado, somente no caso de segregação da massa, onde as contribuições a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas vinculados e outros aportes são fixados sem o objetivo de acumulação de recursos, sendo as insuficiências, obrigatoriamente, aportadas pelo ente federativo, como já o são em qualquer sistema de repartição simples, porém admitida a constituição de fundo financeiro para pagamentos futuros, segundo a política do ente provedor, enquanto que o Plano Previdenciário que representa a essência do preceito do art. 40 da CF quanto a observância do equilíbrio financeiro e atuarial, portanto a regra geral de estruturação dos RPPS consiste em sistema estruturado com a finalidade de acumulação de recursos para o pagamento dos compromissos definidos no plano de

benefícios, sendo o seu plano de custeio calculado atuarialmente segundo os conceitos dos regimes financeiros de capitalização, repartição de capitais de cobertura e repartição simples, ou seja, neste caso numa perspectiva de regime sustentável financeira e atuarialmente, embora o ente continue responsável por qualquer insuficiência financeira. Também se adota a data de ingresso como regra para o corte no caso da segregação tendo em vista que o Plano Financeiro se constitui em um plano em extinção, de um grupo fechado, que persistirá tão somente enquanto se pagar o último benefício ao último beneficiário, pois este não se adapta ao que determina o texto constitucional.

A segregação da massa somente é considerada implementada a partir do seu estabelecimento em lei do ente federativo, em obediência ao princípio da legalidade, além da necessária separação dos recursos e obrigações correspondentes, objetivando, portanto, a separação dos recursos e obrigações dos fundos e evitar que a segregação seja meramente fictícia.

O processo da segregação deverá deixar clara a forma em que se dará a separação entre o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário das reservas já acumuladas, dos recursos a receber por débitos de contribuições passadas, parcelados ou não, da compensação financeira previdenciária, não se admitindo a destinação de recursos para o Plano Financeiro quando o Plano Previdenciário apresentar déficit atuarial, com o fito de coibir que, quando da segregação da massa, o ente transfira para o plano financeiro as reservas já acumuladas sem que tenha sido integralizado o passivo do plano capitalizado, uma vez que, o objetivo maior da segregação da massa é que o plano capitalizado se inicie e se mantenha equilibrado financeira e atuarialmente, pois este passará no futuro a ser o único plano de regime.

Regra importante na preservação da segregação é a previsão de que, uma vez implementada a segregação da massa, fica vedada qualquer espécie de transferência de segurados, recursos ou obrigações entre o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário, não se admitindo também a previsão da destinação de contribuições de um grupo para o financiamento dos benefícios do outro grupo, de modo a impedir qualquer tipo de transferência entre os dois fundos, conservando a individualidade dos dois sistemas, por exemplo, a utilização de recursos acumulados do plano capitalizado para o pagamento de benefícios dos segurados do plano financeiro o que acarretaria o desequilíbrio do plano capitalizado, hipótese em que descaracterizaria o objetivo da medida.

Considerando que as hipóteses e premissas estabelecidas para as avaliações atuariais geralmente tem seus comportamentos modificados somente em períodos longos, na hipótese do Plano Previdenciário configurar resultado superavitário, o respectivo plano de custeio somente poderá ser revisto no sentido de se reduzir obrigações de contribuições ou outros aportes, se o denominado Índice de Cobertura apresentar-se superior a 1,25 em, no mínimo, cinco exercícios consecutivos, isto no sentido de garantir que a redução de alíquotas ou a alteração da segregação da massa sem a devida segurança dos impactos que a medida possa exercer no Plano Previdenciário, pois, é sabido o quão é difícil politicamente falando, a majoração de alíquotas, haja vista os impactos no orçamento do ente provedor.

6. OS DESAFIOS DOS ENTES FEDERATIVOS FRENTE ÀS DEMAIS OBRIGAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E FISCAIS

Os quadros seguintes trazem o histórico de 2001 a 2009 do resultado das receitas de contribuição versos despesas com o pagamento dos benefícios de aposentadoria e pensão por morte da União e Estados membros, onde se verifica um insistente déficit financeiro em valores globais, aqui denominado de necessidades de financiamento, que representa o aporte de recursos dos orçamentos dos respectivos tesouros para o pagamento dos benefícios. É importante explicitar que alguns Estados ainda detém superávit financeiro, embora com elevados déficits atuariais.

Pessoal Civil e Militar da União Valores em R$ bilhões Correntes									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Resultado Previdenciário	**(26.2)**	**(29.5)**	**(31.2)**	**(32.5)**	**(32.3)**	**(35.1)**	**(37.4)**	**(42.2)**	**(47.0)**
Contribuições	**4.5**	**5.3**	**5.3**	**7.9**	**11.4**	**13.3**	**15.2**	**16.4**	**20.2**
Patronais	1.9	2.2	2.2	4.1	6.1	7.1	8.3	8.3	11.0
Civis e Militares	2.6	3.1	3.1	3.8	5.3	6.2	7.0	8.1	9.2
Civis	1.6	2.2	2.1	2.8	4.2	4.9	5.6	6.6	7.6
Ativos	1.6	2.2	2.1	2.5	3.2	3.7	4.2	5.0	5.7
Inativos e Pensionistas	nd	nd	nd	0.3	1.0	1.2	1.4	1.6	1.8
Militares	1.1	1.0	1.0	1.0	1.1	1.3	1.3	1.5	1.7
Despesa total (Inativos e Pensionistas)	**30.8**	**34.9**	**36.5**	**40.4**	**43.7**	**48.4**	**52.6**	**58.7**	**67.2**
Civis	nd	nd	24.3	27.4	29.5	32.1	34.9	38.6	46.6
Militares	nd	nd	12.3	13.0	14.3	16.3	17.6	20.0	20.6

Fonte:Anexo V LRF (Art. 53, inciso II) *Contribuições de inativos e pensionistas implementadas depois da EC 41/2003*

Pessoal Civil e Militar da União Em percentual do PIB									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Resultado Previdenciário	**2,01%**	**2,00%**	**1,84%**	**1,67%**	**1,51%**	**1,48%**	**1,40%**	**1,40%**	**1,55%**
Contribuições	**0,35%**	**0,36%**	**0,31%**	**0,41%**	**0,53%**	**0,56%**	**0,57%**	**0,55%**	**0,66%**
Patronais	0,14%	0,15%	0,13%	0,21%	0,29%	0,30%	0,31%	0,28%	0,36%
Civis e Militares	0,20%	0,21%	0,18%	0,20%	0,24%	0,26%	0,26%	0,27%	0,30%
Civis	0,12%	0,15%	0,12%	0,15%	0,20%	0,21%	0,21%	0,22%	0,25%
Ativos	0,12%	0,15%	0,12%	0,13%	0,15%	0,15%	0,16%	0,17%	0,19%
Inativos e Pensionistas	nd	nd	nd	0,02%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,06%
Militares	0,08%	0,07%	0,06%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,06%
Despesa total (Inativos/Pensionistas)	**2,36%**	**2,36%**	**2,15%**	**2,08%**	**2,04%**	**2,04%**	**1,97%**	**1,95%**	**2,21%**
Civis	nd	nd	1,43%	1,41%	1,37%	1,36%	1,31%	1,29%	1,53%
Militares	nd	nd	0,72%	0,67%	0,66%	0,69%	0,66%	0,67%	0,68%

PIB: Fonte IBGE sítio do BACEN *Contribuições de inativos e pensionistas implementadas depois da EC 41/2003*

Por outro lado, verifica-se que os efeitos da última Emenda Constitucional de 2003 que, num primeiro momento evidencia um impacto positivo nas contas da previdência em percentuais do PIB, aí sem uma análise do comportamento do PIB isoladamente, até porque as despesas da previdência da União ou a remuneração dos servidores não está atrelada a este indicador, já é possível verificar que já evidencia uma tendência de retomada de crescimento da necessidade de financiamento em relação ao PIB, portanto, parece que somente as emendas com foco no passivo não se apresentaram capazes de solucionar o problema no longo prazo.

Os municípios com RPPS, por sua vez, também em valores globais, apresentam, momentaneamente, uma situação menos desfavorável, situação explicável por algumas razões, entre elas, pelo fato do significativo número destes entes que já vem implementando algum esforço no sentido de equacionarem os seus déficits atuariais e financeiros ou ainda apresentarem uma relação favorável entre servidores ativos e inativos, salientando que estes entes, via de regra, têm vários outros benefícios (auxílio doença, auxílio natalidade, salário maternidade, auxílio reclusão), como previdenciários, portanto financiados pelas receitas de contribuição. Tal fato se comprova pela evolução mais robusta do volume dos recursos financeiros aplicados.

Vejamos o quadro a seguir exposto evidenciando o resultado dos RPPS dos municípios de 2007 a 2009:

Resultado entre Receitas Correntes X Despesas Correntes Previdenciárias dos RPPS Municipais

Valores em R$ bilhões

2007			2008			2009		
Receitas	Despesas	Resultado	Receitas	Despesas	Resultado	Receitas	Despesas	Resultado
10,26	9,20	1,06	12,08	10,73	1,35	15,02	12,89	2,13

7. Os RPPS e as Possibilidades de Equilíbrio Financeiro e Atuarial

Nos tópicos seguintes buscaremos articular uma lógica de soluções sustentáveis no longo prazo com vistas ao equacionamento dos déficits atuariais dos regimes dos servidores públicos do Brasil, mediante a implementação dos direcionadores já definidos pela Constituição Federal e pela legislação aplicada em vigor, no entendimento de que a viabilização do sistema carece tão somente da adoção de medidas de gestão e não, necessariamente, de nova regulamentação.

8. Os Desafios dos RPPS, Horizontes Possíveis

Conhecidos a composição da Seguridade Social brasileira com foco na estrutura da Previdência Social e Complementar e, de modo especial, a Previdência Social dos Servidores Públicos quanto aos seus fundamentos legais de instituição, gestão e supervisão, tendo em vista o tema central dessa dissertação, a seguir evidenciaremos algumas questões para reflexão, especialmente quanto ao desafio maior que é a busca da sustentabilidade dos RPPS numa perspectiva de longo prazo, antes, porém, parece importante algumas considerações.

Por certo, todas as respostas a soluções possíveis e definitivas não estarão aqui, contudo, a nossa conclusão vem no sentido de que a concretização dos preceitos já definidos passa pela estruturação dos RPPS numa lógica de capitalização coletiva dos recursos vertidos, em quantidade e qualidade suficientes, com a adoção de novos mecanismos de gestão, nos moldes do que já está desenhado pelas normas do órgão normatizador e supervisor e pela assunção do propósito por todos os entes federativos.

Frise-se novamente que, diferentemente do RGPS, cuja capacidade de equacionamento do seu déficit, segundo o modelo desenhado, tem uma relação direta com o comportamento da economia do país, do nível de formalidade ou informalidade da mão de obra economicamente ativa e vários outros fatores externos, pelo menos de imediato, os regimes dos servidores públicos não se submetem aos mesmos impactos, pois, primeiro, não estão sujeitos a desempregos involuntários em função de crises econômicas, embora possam vir a sofrer impactos no médio ou longo prazo com congelamentos da remuneração, restrições a algumas vantagens funcionais, etc., mas, os servidores, dificilmente perderão seus empregos por estes motivos, além disso, os mesmos tendem a ter planos de cargos e carreiras estruturados e perspectivas de perenidade, o que permite a construção de sistemas, também, com nuances de estabilidade, portanto, a base da arrecadação, mesmo em situações desfavoráveis da economia, fica mantida.

Por outro lado, em que pese a existência de reservas financeiras conforme explicitado anteriormente, os passivos atuariais dos RPPS, especialmente da União e de alguns dos maiores Estados membros, foram se avolumando ao longo do tempo, primeiro, em razão da falta de definição do caráter contributivo para o sistema, segundo, quando o definiram, o fizeram apenas para cumprirem a exigência legislativa, sem a realização de avaliações atuariais corretas e sem visão de longo prazo, ignorando as questões demográficas e sem a preocupação de acumulação de recursos enquanto numa situação favorável da relação de segurados contribuintes e beneficiários.

Em virtude do desenvolvimento da tecnologia, dos meios de comunicação ou mesmo por limitações orçamentárias, etc., em que pese o aumento das demandas por serviços, o que tem se verificado é uma estabilização ou redução do ingresso de novos servidores ou diminuição das taxas de reposição, ou

seja, a tendência natural é que haja a diminuição da quantidade de contribuintes em relação aos beneficiários, como já vem ocorrendo de longas datas, o que, certamente, no médio e longo prazo causará ainda mais impactos nas contas do RPPS, especialmente nos entes cujos regimes estejam estruturados sem perspectiva de sustentabilidade. Mesmo aqueles ainda detentores de alguma reserva financeira começarão a consumi-las e passarão a depender do orçamento do tesouro para equilíbrio das contas da previdência.

Como já dito, os entes federativos apresentam dificuldades em consolidar e manter bases de dados cadastrais consistentes ou não têm investido nessa tarefa, sobretudo nas situações em que o servidor tem origem em outro regime previdenciário, pois, para o reconhecimento ao direito à aposentadoria ou à pensão por morte do segurado o tempo de contribuição anterior, também, será computado e, a ausência das informações certamente comprometem sobremaneira as avaliações atuariais, gerando por consequência implicações diretas nas projeções das obrigações e no equilíbrio financeiro do regime.

Quanto à gestão, em que pese as orientações emanadas do órgão normatizador e supervisor, o que se percebe ainda é uma prática de nomeação de gestores dos RPPS sob o privilégio de critérios políticos em detrimento de critérios técnicos profissionais, portanto, comprometendo a possibilidade de profissionalização desses gestores, o que compromete por consequência, primeiro o comprometimento pessoal do gestor com o regime e, segundo e mais grave, inviabiliza a implementação de gestão profissional, com gestores qualificados e envolvidos no processo, entre outras questões.

9. Conclusões e Propostas

Postas as questões, relembremos que ao trazer para o texto Constitucional em 1998 o caráter contributivo e a orientação de observância do equilíbrio financeiro e atuarial por intermédio da Emenda Constitucional nº 20, o Estado Brasileiro, deu um ousado e determinante direcionador para a construção de um sistema especial de previdência social para os servidores públicos do País e, ao atribuir ao Ministério da Previdência, a competência para normatizar, orientar, acompanhar e supervisionar o sistema demonstrou a disposição em materializar o preceito constitucional neste aspecto, assim como buscou a complementação daquela primeira reforma pelas EC nº 41 e 47 de 2003 e 2005, respectivamente, portanto, não há mais que tolerar a prevalência de regimes constituídos sem uma perspectiva de sustentabilidade no longo prazo e gestão sem as definidas qualificações técnicas e profissionalizadas, contudo, como dito, não em razão de ausência de delineadores normativos, mas sim pela adoção das medidas objetivas para o cumprimento.

Por tudo acima exposto, em face da situação fática atual de grande parte dos quase 2000 RPPS instituídos, conclui-se que:

a) Os Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS, na exegese do art. 40 da Constituição Federal, devem ser de implementação obrigatória para todos os servidores públicos titulares de cargos efetivos da União, do Distrito Federal, dos Estados e Municípios;
b) Os RPPS que, representam sistema especial de previdência social, devem ser instituídos e geridos segundo lógica de capitalização coletiva e solidária, de caráter contributivo dos servidores ativos, inativos e pensionistas e do ente provedor, admitida a aportação de bens, direitos e outros ativos com o objetivo de se constituir ativos garantidores das obrigações, significando, na essência, a quebra do chamado pacto intergeracional, pois assim sendo, as contribuições e aportes presentes não mais estarão financiando somente os benefícios presentes, mas deverão ser suficientes para a integralização das reservas matemáticas calculadas atuarialmente;
c) O fundo garantidor ou ativos garantidores do Plano de Benefícios do RPPS será representado pelo denominado Plano Previdenciário, com as obrigações calculadas atuarialmente

segundo as normas gerais explicitadas no cômputo deste trabalho, mediante a inclusão no plano de benefícios previdenciários, por lei do ente instituidor, somente os benefícios constitucionais de aposentadorias (por tempo de contribuição, por idade, por incapacidade permanente) e pensão por morte, podendo os demais benefícios admitidos como previdenciários, por exemplo, salário maternidade, salário família, auxílio doença, auxílio reclusão, etc, serem mantidos e financiados pelo orçamento do ente federativo sem o caráter contributivo, ou seja, o RPPS ficaria responsável pela gestão de apenas os benefícios devidos a inativos, portanto permanentes, enquanto o ente se responsabilizaria pelos benefícios devidos aos servidores, ou seja, os benefícios temporários. Tal medida, certamente, teria significativa repercussão nas alíquotas de contribuição e na sustentabilidade do RPPS;

d) Na hipótese de dificuldade ou incapacidade orçamentária e financeira para a integralização das reservas matemáticas para a totalidade dos segurados do regime, especialmente aos períodos passados em que não houve aportação ou acumulação de recursos (custo suplementar), a segregação da massa dos segurados pode ser opção, possibilitando a instituição do denominado Plano Financeiro como fundo em extinção e a constituição do Plano Previdenciário como plano permanente do RPPS, admitida a solução aventada no item anterior. Importante sempre salientar que a decisão política de se realizar a segregação da massa de segurados deve ser tomada depois de minuciosos estudos atuariais e avaliação da capacidade orçamentária e financeira do ente federativo, dado que o Plano Financeiro, como plano em extinção, chegará a um momento que não mais terá ingressos de recursos ou o será em valores irrisórios, embora as normas admitam a formação de reservas, também, para este grupo;
e) A Unidade Gestora Única, exigida pelo § 20, do art. 40 da CF, deverá ser instituída e gerida sob as asas do direito público, integrante da administração direta ou indireta do ente federativo, com patrimônio e contabilidade segregados deste, inclusive dos Planos Financeiro e Previdenciário, no caso de segregação da massa de segurados;
f) Os gestores deverão ser definidos, tão somente, por critérios técnicos que privilegie a reconhecida capacidade administrativa e conhecimento dos fundamentos de previdência social como requisito geral e competências técnicas aderentes a cada função a ser ocupada, além de se submeterem a programas de capacitação permanente;
g) Os gestores ocupantes de instâncias deliberativas e de controle interno, além da exigência de competências técnicas, deverão ser escolhidos democraticamente de forma a contemplar a representatividade paritária dos segurados e do ente federativo, preferencialmente com mandatos descoincidentes dos mandatários políticos;
h) Os entes federativos e os RPPS deverão adotar imediatos procedimentos de estruturação de bases de dados consistentes do conjunto dos segurados do regime, objetivando a melhoria da gestão das pessoas e viabilização de avaliações atuariais realistas;
i) As avaliações atuariais deverão ser realizadas a partir de base de dados consistentes e informações biométricos representativas do grupo, além de hipóteses e premissas realistas e factíveis e se submeterem a processos de gestão específica permanente;
j) O fundo garantidor do plano ou planos de benefícios do regime deverá ser aplicado ou investido segundo políticas compatível com o perfil do passivo e ainda de modo a privilegiar a economia local e de interesse da sociedade, como forma de retribuição do esforço contributivo da sociedade para a capitalização do sistema, segundo as normas definidas pelos órgãos competentes, que deverão se adequar a cada momento;

k) Os ativos aportados ao RPPS para composição do fundo garantidor deverão atender aos objetivos do regime próprio e serem dotados de solvência e liquidez na medida das obrigações do plano ou planos de benefícios e capacidade de gerar novas receitas, devendo compor o patrimônio pelos reais valores de mercado, avaliados e reavaliados segundo as normas aplicáveis, além da submissão aos procedimentos de depreciação e amortização, conforme o caso;

l) O órgão normativo e de supervisão, bem como os demais órgãos de controle interno e externo deverão promover o incremento de ações permanentes de acompanhamento, supervisão e controle, como mecanismo de se coibir fraudes e atos de corrupção e dar efetividade à consolidação dos regimes, incluído as responsabilizações pessoais decorrentes de eventuais infrações;

m) A todos os processos de trabalho deverão ser dispensadas soluções de tecnologia da informação, com rígidos mecanismos de controle, segurança e modernizações permanentes;

n) O órgão normatizador e supervisor além de incrementar efetivos mecanismos de controle e supervisão dos RPPS deverá promover intercâmbios com os demais órgãos de controle externo, por exemplo, os Tribunais de Contas e órgãos e instâncias judiciais de forma a externalizar os entendimentos do significado do caráter contributivo e do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes de previdência social, e que a justiça social ao segurado seja representada pelo reconhecimento justo ao seu direito na exata medida do seu esforço contributivo e não por benesses de gratuidade, como tendem a ser as decisões, dado que a justiça social se faz pelo reconhecimento do direito como segurado contribuinte e que, assim como o ente público é dotado de perenidade, o sistema de previdência também assim deve ser compreendido, pois representa o direito dos segurados e de seus dependentes, cuja razão de existência é a mesma razão da existência do ente federativo;

o) O órgão normatizador e entidades representativas deverão articular mecanismos de difusão do conhecimento previdenciário, objetivando a formação de gestores que atendam às necessidades de desenvolvimento dos RPPS.

10. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E DA INTERNET

1. Constituição Federal Brasileira de 05 de outubro de 1988, Atualizada, sitio do Palácio do Planalto: http://www.planalto.gov.br.

2. Coleção da Previdência Social Volume 01: Previdência no Serviço Público – Consolidação da Legislação, 3ª Edição – Ministério da Previdência Social.

3. Coleção da Previdência Social Volume 29: Contabilidade Aplicada aos Regimes Próprios de Previdência Social, 1ª Edição, Lima, Diana Vaz de e Guimarães, Otoni Gonçalves.

4. Regulação e Previdência Complementar Fechada, Editora LTR, Lima, Sílvio Wanderley do Nascimento.

5. Dissertação: Curso de Pós Graduação Latu Senso em Direito e Tributário e Finanças Públicas junto ao Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP, Sousa, Marina Andrade Pires de.

6. Dissertação: Curso de Mestrado pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas – ENCE, em 2008, sob o título "Estudo da Mortalidade dos Servidores Públicos Civis do Estado de São Paulo: Tábua de Mortalidade Destinada aos Regimes Próprios de Previdência Social", Silva, Luciano de Castro.

7. Sitio: http://www.susep.gov.br.

8. Sitio: http://www.tesouro.gov.br.

9. Sítio: http://www.ibge.gov.br.

10. Sítio: http://www.mps.gov.br.

11. Sítio: http://www.previc.gov.br.

FERNANDO ARGUERO
Participante da Argentina.

Artigo 2

Crise Atual no Sistema Previdenciário da Província de Santa Cruz

PARTE I - O SISTEMA PREVIDENCIÁRIO DA PROVÍNCIA DE SANTA CRUZ

Introdução:

A província de Santa Cruz, localizada ao sul da Argentina, mais precisamente na região denominada Patagônia, possui um regime previdenciário autônomo, diferente ao sistema erigido na órbita nacional.

No entanto, algumas características próprias do sistema previdenciário provincial têm provocado um desequilíbrio financeiro que compromete seriamente as prestações a futuro. Um dos problemas mais sérios e impostergáveis é o atual déficit financeiro, o qual torna praticamente insustentável o sistema.

Portanto, é absolutamente necessário tomar medidas para reverter esta situação, considerando as características geográficas, políticas e sociais da província de Santa Cruz.

Características do Sistema Previdenciário da Província de Santa Cruz

Segundo a classificação dos sistemas previdenciários mencionada por Carlos Mongiardino em seu Manual de Seguridade Social[1], a Caixa de Previdência da Província de Santa Cruz, possui um sistema com as seguintes características principais:

- É de natureza pública, quanto ao sujeito administrador.
- É de repartição, no referente ao financiamento, pois que os ativos financiam os passivos.
- Circunscreve-se à Província de Santa Cruz, considerando a extensão jurisdicional.
- Está previsto para os trabalhadores em relação de dependência com a administração pública provincial, de acordo ao alcance do regime.
- É de caráter obrigatório, no que diz respeito à forma com que se impõe.

Ação Protetora. Benefícios

Coincidindo com os postulados propostos por William Henry Beveridge em seu informe intitulado *Report to the Parliament of Social Insurance and Allied Services*[2], e de conformidade com o disposto no Convênio 102 da OIT, o sistema previdenciário da Província de Santa Cruz oferece aos empregados da administração pública provincial, a cobertura dos seguintes riscos:

1) velhice:

A contingência social da velhice é aquela segundo a qual o trabalhador alcançou uma idade na qual se presume que deve ingressar no estado de passividade.

---

1 TADDEI Pedro, MONGIARDINO, Carlos e NACCARATO, Reinaldo, Manual da seguridade social, 2ª edição, atualizada e complementada. Editorial Ábaco, Buenos Aires, 2007, Pág. 117.

2 Veja-se: *Seguridade social e serviços afins; informe apresentado ao Parlamento de Grã-Bretanha, em 22 de novembro de 1942, por Sir William Beveridge* [Social insurance and allied services]; Editorial Losada, Buenos Aires, 1943.

A cobertura realiza-se através do pagamento de uma aposentadoria. Esta pode ser Ordinária ou por Idade Avançada.

• **Aposentadoria Ordinária.**

Requisitos:

Período de contribuição: Para ser credor deste benefício requer-se possuir 30 anos de serviços com aportes a qualquer dos sistemas compreendidos nos convênios de reciprocidade aposentatória[3], com um mínimo de 20 anos de aportes ao sistema previdenciário da província de Santa Cruz.

Idade: 1) não se exige limite de idade para quem tenha contribuído durante um período de trinta (30) anos e todos seus aportes tenham sido ao sistema previdenciário da província de Santa Cruz.

2) Exigir-se-á um limite de idade para entrar no gozo do benefício a quem se valha de serviços com aportes a outros sistemas compreendidos dentro dos convênios de reciprocidade aposentatória. A idade requerida será de cinquenta e quatro (54) anos de idade para o homem e cinquenta (50) anos para a mulher.

• **Aposentadoria por Idade Avançada.**

Este benefício tem seu fundamento no fato de que a pessoa por haver chegado a uma idade considerável merece ingressar no estado de passividade.

Requisitos:

Período de contribuição: Para ter acesso ao benefício, o afiliado deverá comprovar quinze (15) anos de serviços, com aportes a qualquer sistema compreendido nos convênios de reciprocidade aposentatória, porém pelo menos dez (10) desses anos deverão fazer-se em forma contínua à Caixa de Previdência da Província de Santa Cruz, durante o período de 12 anos imediatos anteriores à inatividade.

Idade: Apenas se requer ter cumprido 65 anos de idade, tanto para o homem como para a mulher.

2) Invalidez:

A invalidez é um estado de incapacidade de tipo permanente que impede as pessoas de trabalhar.

Tal contingência é coberta por meio do pagamento da:

• **Aposentadoria por Invalidez.**

Requisitos:

Relação de dependência: Requer-se que o afiliado esteja em relação de dependência com o Estado Provincial, ou então que a incapacidade tenha sido produzida dentro de dois anos posteriores ao início da inatividade.

Declaração de Incapacidade: Para a concessão deste benefício requer-se um grau de incapacidade para o trabalho equivalente ou superior a sessenta e seis por cento (66%). Também terão este direito garantido os afiliados que, tendo cumprido quarenta e cinco (45) anos de idade, tenham um grau de incapacidade equivalente ou superior a cinquenta por cento (50 %).

Período de contribuição: Requer-se que o afiliado reúna dez (10) anos de serviços com aportes ao sistema previdenciário da Província de Santa Cruz.

3) Morte.

A contingência derivada da morte de um afiliado, gera o desamparo do grupo familiar que tinha a seu encargo. Tal evento é coberto através do pagamento a seus dependentes da:

3 são convênios subscritos entre a Nação e as Províncias que permitem, com objetivo de obter uma prestação previdenciária, somar todos os serviços - não simultâneos - de qualquer sistema previdenciário integrante do regime. O primeiro antecedente remonta ao ano 1946, com o ditado do Decreto Nº 9316, ratificado pela lei nacional Nº 12.921.

• **Pensão por falecimento.**

Requisitos:

Período de contribuição: Exige-se que o afiliado tenha comprovado a maior quantidade de anos de serviços com aportes ao sistema de previdência da Província de Santa Cruz, salvo que se comprove que os últimos serviços tenham sido efetuados a este regime e reúna dez (10) anos deles.

Coletivos Protegidos

O sistema de seguridade social protege a diferentes grupos de trabalhadores, de acordo ao tipo de atividade que realizam:

1) os trabalhadores maiores de dezoito (18) anos de idade, que recebam remuneração do Estado Provincial em seus três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), Municipalidades e Comissões de Fomento, qualquer seja sua denominação, forma de retribuição, sejam permanentes, transitórios ou suplentes.
2) os funcionários que em forma permanente ou transitória desempenhem cargos, ainda que estes sejam de caráter eletivo em qualquer dos Poderes da Província, suas repartições, organizações centralizadas ou autárquicas e nas empresas ou sociedades mistas de que o Estado Provincial participe.
3) as pessoas físicas que em qualquer lugar da República ou no estrangeiro prestem serviços com dependência direta da Província de Santa Cruz.
4) o pessoal do ex-Banco da Província de Santa Cruz.
5) o corpo docente.
6) o pessoal com status policial da Polícia da Província de Santa Cruz, sujeito ao regime da Lei Orgânica Policial.

Papel de Caixa Outorgante

Princípio geral

Na Argentina existem diferentes regimes previdenciários aos quais os trabalhadores podem fazer seus aportes durante o transcurso de sua vida laboral. Por isso, quando um trabalhador está em condições de ingressar no benefício aposentatório, é necessário determinar qual será o organismo encarregado de outorgar a prestação previdenciária.

Deste modo, tanto o regime nacional, como o adotado pelas caixas provinciais compreendidas nos convênios de reciprocidade aposentatória, dispõem de uma série de requisitos que os beneficiários devem cumprimentar na hora de solicitar seu benefício. Basicamente, os requisitos solicitados são os referidos à idade e à quantidade de anos de aportes realizados ao regime.

Para conceder o benefício aposentatório, o Sistema Previdenciário da Província de Santa Cruz exige que o afiliado reúna a quantidade de trinta (30) anos de serviços com aportes a qualquer sistema dos compreendidos nos convênios de reciprocidade aposentatória, dos quais vinte (20) anos - como mínimo - sejam aportados ao sistema provincial.

Assim, o artigo 10 da Lei 1782 e modificadoras, dispõe: *(...) Esta caixa será outorgante da prestação do benefício, quando o afiliado comprove haver prestado vinte (20) anos de serviços com aportes a seu regime. Se o afiliado não comprovar o mínimo exigido por outros regimes para obter o benefício, esta caixa será outorgante se se registra nela a maior quantidade de anos com aportes, porém neste caso o porcentual do direito aposentatório diminuirá em dois pontos por cada ano que falte. As Disposições do presente artigo são aplicáveis para todos os benefícios (…).*

Exceções

Não obstante o descrito nos parágrafos precedentes, existem certas exceções contempladas no sistema para ter acesso aos benefícios previdenciários. A lei contempla a inclusão de certos beneficiários que não alcancem os mínimos de idade e aportes exigidos. Estas exceções são detalhadas na segunda parte do art. 10 da lei 1782 e modificadoras:

a) *APOSENTADORIA POR IDADE AVANÇADA: Esta caixa concederá o benefício quando o afiliado comprove quinze (15) anos de serviços computáveis em qualquer regime aposentatório, com uma prestação de pelo menos dez (10) anos com aportes contínuos a esta Caixa, durante o período de doze (12) anos imediatos anteriores à última interrupção na atividade, e sujeito às condições do artigo 70°.*
b) *APOSENTADORIA: Será concedida, ainda que de acordo às disposições do primeiro parágrafo do presente artigo, correspondida sua concessão por outra Caixa, quando os últimos serviços pertençam a este regime e comprove dez (10) anos destes.*
c) *APOSENTADORIA POR INVALIDEZ: Será outorgada quando a incapacidade seja consequência de acidentes de trabalho produzidos em relação de dependência com o Estado Provincial devidamente comprovada, e o afiliado reúna como mínimo dez (10) anos com aportes ao regime desta caixa (…).*

Financiamento

O financiamento do sistema previdenciário da província de Santa Cruz está constituído por cinco pilares fundamentais:

1. O aporte que cada trabalhador efetua na forma mensal ao sistema previdenciário provincial. Este aporte está determinado por uma porcentagem sobre o total das remunerações percebidas pelo afiliado e varia em razão do tipo de atividade na qual atua. Por exemplo, o trabalhador compreendido no regime geral efetua um aporte pessoal de doze por cento (12%) de seus vencimentos. De forma que o trabalhador docente realiza um aporte pessoal de quatorze por cento (14%). Aos trabalhadores que atuam em tarefas consideradas insalubres, é-lhes exigido um aporte extra de dois por cento (2%). Por último, o aporte do trabalhador compreendido na força de seguridade policial corresponde a dezesseis por cento (16%) de seus vencimentos. Dentro dos aportes efetuados pelo trabalhador, inclui-se o solicitado pela lei, o que determina que todo trabalhador deverá aportar, por uma única vez, 50% da retribuição correspondente ao primeiro mês dos proventos que perceba ao ingressar na Administração Pública Provincial. Este aporte poderá ser fracionado em até três mensalidades sucessivas.
2. O aporte efetuado pela patronal, o qual também varia em relação ao tipo de atividade realizada pelo trabalhador. O Estado Provincial, para o regime geral, efetua um aporte equivalente a onze vírgula cinco por cento (11,5%) dos vencimentos do trabalhador. Em relação ao trabalhador docente, o aporte do Estado equivale a cinco vírgula cinco por cento (5,5%) do vencimento. No que diz respeito à força de seguridade policial, o aporte patronal alcança dezoito por cento (18%). Tenha-se em conta, tal qual foi dito em parágrafos anteriores, que este é um sistema no qual o Estado é o único empregador. Portanto, o estado provincial, compreendido em seus três poderes, municipalidades e comissões de fomento, é o único obrigado em formalizar o mencionado aporte.
3. O aporte extra realizado mensalmente pelo Estado Provincial, para a sustentabilidade do sistema previdenciário. Este aporte provém de um fundo específico denominado:

"*Fundo especial para o financiamento da efetiva intransferibilidade da caixa de previdência social da Província*"[4]. Este fundo está integrado por uma porcentagem do capital derivado dos impostos aos Ingressos Brutos, Imposto de selo aos atos e operações celebradas a título oneroso, jogos de azar e rifas.

4. O aporte que o Estado Nacional realiza para a sustentabilidade do sistema previdenciário em cada uma das caixas provinciais não transferidas[5]. Este aporte consiste na remessa de fundos, do Estado Nacional ao Provincial, equivalente a uma porcentagem dos ingressos obtidos a título de Imposto ao Valor Agregado (IVA) sobre os combustíveis. O mesmo surge da aplicação da lei Nacional Nº 23.966, promulgada em 15 de agosto de 1991.
5. Por último, os fundos que a Nação remete à província de Santa Cruz, como consequência do "Compromisso Federal"[6], e que têm como objetivo principal cobrir o déficit anual das Caixas de Previdência Social de certas províncias, entre as quais se encontra Santa Cruz.

PARTE II - PROBLEMAS DETECTADOS NO SISTEMA DE PREVIDÊNCIA DA PROVÍNCIA DE SANTA CRUZ

O Sistema de Repartição

Desde sua criação, mediante a Lei Nº 262, o regime previdenciário da Província de Santa Cruz, adotou o sistema contributivo e de repartição, baseado no "contrato intergeracional", no qual a população ativa sustém economicamente com seus aportes a população inativa.

Na teoria, o sistema de repartição se sustém quando os ingressos são proporcionalmente equivalentes aos egressos. Isto é, quando os aportes dos trabalhadores em atividade são suficientes para cobrir os benefícios previdenciários que percebe o denominado "grupo inativo".

Com o passar dos anos, pôde-se perceber que o sistema puro de repartição funcionava apenas na teoria, já que em determinado momento os recursos para o financiamento foram insuficientes para cobrir as necessidades dos inativos.

Desde o ano 1985 à data atual, o sistema previdenciário da Província de Santa Cruz sofreu múltiplas dificuldades de ordem financeira, as quais têm ocasionado a corrosão do sistema, desde suas bases. O problema que mais preocupa é o aumento progressivo do déficit. Isto tem causado uma crise no financiamento que se tem visto refletida com maior intensidade nos últimos anos, tornando o sistema previdenciário cada vez mais insustentável.

Causas do Déficit

A crise atual do Sistema Previdenciário de Santa Cruz tem sido gerada por diversas causas, entre as quais se podem destacar as seguintes:

Causas demográficas:

- O índice de crescimento populacional da Província de Santa Cruz é um tanto maior à média nacional, ainda que os dados analisados provenham do censo realizado em 2001 pelo INDEC[7], e calcula-se que o novo censo indicará um aumento maior nos últimos anos.

---

4 Este fundo foi criado pela Lei Provincial Nº 2.401, sancionada pelo Poder Legislativo em 7 de setembro de 1995, Regulamentada no dia 8/09/95 por Decreto Nº 1.131/95 e publicada no Diário Oficial no dia 12 de setembro de 1995.

5 Denominam-se "Caixas não transferidas" aquelas caixas de previdência administradas em forma autônoma pelas províncias.

6 Ratificado pela Lei Nº 25.235 e Lei Nº 25.400

7 Instituto Nacional de Estatísticas e Censos.

- Ainda que a taxa de fecundidade da província de Santa Cruz não seja muito alta[8], o crescimento populacional aumenta progressivamente devido à imigração interna de trabalhadores provenientes de outras regiões do país. Estes trabalhadores, no geral, realizaram com antecedência aportes a outros sistemas previdenciários dos compreendidos nos convênios de reciprocidade aposentatória. Isto leva a que estes optem por aposentar-se na Caixa de Previdência da Província de Santa Cruz, aproveitando as vantagens que lhes concede o sistema e os altos proventos que a província outorga em relação aos proventos fornecidos no resto do país[9].

Causas econômicas:

- As sucessivas crises econômicas que abateram o país, também repercutiram na Província de Santa Cruz. Os processos inflacionários nacionais, cujo ponto crítico foi atingido nos anos 1989 e 2001, do mesmo modo impactaram na economia provincial.
- Atualmente a crise financeira mundial, que não é própria de um determinado País, pois transcende fronteiras, impacta de uma maneira ou outra na comunidade global. Neste sentido, Guillermo de la Dehesa[10], Presidente do Centre for Economic Policy Research (CEPR), manifesta que a atual crise afeta praticamente toda a comunidade de nações. Entende por seu lado que esta crise se diferencia das anteriores, na medida em que ela possui certas características que a fazem especial.

Entre estas, podem-se citar as seguintes:

a) Ela é global e, embora afete em maior medida os países desenvolvidos, também afeta os que não o são.
b) Houve um grande impacto no comércio, na atividade real e no crescimento real muito maior que as anteriores.

A crise econômica mundial afeta de alguma maneira a todos os países em todas as áreas, com o que a seguridade social não é a exceção.

Pelo exposto anteriormente e tomando um enfoque integral do problema, é importante aclarar que a quebra do sistema previdenciário da província não se deve exclusivamente a uma única causa, mas sim é o resultado de uma combinação de causas que provocam o rompimento do equilíbrio financeiro.

Problemas Detectados no Sistema Previdenciário da Província de Santa Cruz:

I.-Incremento do tempo em estado de inatividade.

Sabe-se que a expectativa de vida das pessoas amplia-se cada vez mais conforme avançam os conhecimentos em saúde (diagnósticos, tratamentos, medicamentos), tecnologia, educação etc. O incremento do tempo em estado de inatividade da população faz com que os governos de cada país devam preocupar-se em manter por mais anos a qualidade de vida de seus beneficiários, requerendo para isto a aplicação de novas medidas e políticas que garantam a seguridade social.

Esta problemática afeta em maior ou menor medida quase toda a comunidade mundial. No informe intitulado *Envelhecimento da população mundial*[11], elaborado pelas Nações Unidas no

8 Santa Cruz possui um índice de 2,8 filhos por mulher (estando um pouco acima da taxa global que ronda os 2,4).

9 As províncias de Santa Cruz e Terra do Fogo possuem os proventos mais altos do país.

10 DE LA DEHESA, Guillermo, *A primeira Grande Crise do Século XXI: Origens, detonantes, efeitos, respostas e remédios*. Aliança Editorial, Madri, 2009.

11 *Envelhecimento da população mundial 2009*. Nações Unidas. Editorial: Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais. Divisão de População. Nova Iorque, 2009.

ano de 2009, destacam-se quatro questões fundamentais para entender este fenômeno:

1. O envelhecimento atual da população mundial não tem precedentes.
2. O envelhecimento da população é generalizado.
3. O envelhecimento da população é profundo.
4. O envelhecimento da população é permanente.

A Argentina não é alheia a esta realidade, inclusive é um dos países mais afetados na América Latina, pois a taxa atual de fecundidade na Argentina é de 2,4 filhos por mulher, porém as projeções indicam que em duas décadas esta poderá reduzir-se a 2. Deste modo, o envelhecimento da população poderia ser similar ao europeu, onde o número de anciãos supera claramente ao de crianças.

No informe denominado *Argentina, entre os países de maior envelhecimento*[12], elaborado por Carolina Brunstein, destaca-se: "*As cifras dizem-no claramente. E a realidade chegará esteja ou não o país preparado para recebê-la: em meados do século, um de cada quatro argentinos terá mais de 60 anos*". No mesmo artigo, a socióloga Victoria Mazzeo, responsável da Área de Demografia e População da Direção de Estatística e Censos da Cidade de Buenos Aires (2002) assegura: "*Junto com o Uruguai e o Chile, a Argentina é o país da América latina com a taxa mais alta de envelhecimento*".

II.- Brevidade do período de contribuição considerado para determinar os proventos aposentatórios.

Os proventos aposentatórios são estabelecidos tomando como referência um determinado período laboral. A lei provincial Nº 1782, estabelece em seu artigo 55 que: "*O valor inicial da Aposentadoria Ordinária será equivalente a oitenta e dois por cento (82%) da remuneração atualizada do melhor cargo ou categoria, desempenhado pelo titular sob o regime desta Lei, durante um período de doze (12) meses consecutivos dentro do período de dez (10) anos imediatos anteriores à cessação, ou durante o período de vinte e quatro (24) meses consecutivos de todo o período com aportes efetivos ao regime desta caixa de Previdência Social*".

Então, para determinar o valor inicial da prestação aposentatória se têm em conta dois aspectos fundamentais:

1. Melhor cargo ou categoria desempenhado pelo titular.
2. Período no gozo do cargo.

No caso de que o trabalhador não complete esse período em um único cargo ou categoria, levar-se-á em conta a média dos melhores salários obtidos.

Tem sido detectado que a breve etapa considerada para a determinação do valor aposentatório não é completamente representativa da tarefa realizada pelo trabalhador durante sua carreira laboral. Esta modalidade de cálculo propicia o pagamento de um montante muito elevado em relação aos aportes totais realizados pelo beneficiário, gerando, deste modo, uma saída de fundos que não corresponde.

III.-Porcentagem elevada dos proventos aposentatórios

O Sistema Previdenciário da Província de Santa Cruz reconhece que o valor inicial da aposentadoria ordinária corresponde a 82% da remuneração percebida pelo trabalhador ativo. Além disso, contempla uma bonificação porcentual extra no caso de que o beneficiário ultrapasse o limite mínimo de idade requerido pelo sistema. Neste sentido, o artigo 55 da lei previdenciária vigente na Província estabelece: "*O valor inicial da Aposentadoria Ordinária será de oitenta e dois por cento (82%) da remuneração (...). Tais*

12 BRUNSTEIN, Carolina. *Argentina, entre os países de maior envelhecimento.* Em: clarin.com, Seção: Sociedade. [em linha], 8 de abril 2002. Disponível na Internet: http://edant.clarin.com/diario/2002/04/07/s-03001.htm

proventos serão bonificados com um por cento (1%) por cada ano que exceda o mínimo de antiguidade requerida para obter a Aposentadoria Ordinária até alcançar um máximo de noventa por cento (90%) (...)."

Também, por lei se reconhece que: "*Os proventos aposentatórios serão incrementados em zero vírgula quatro por cento (0,4%), por cada ano de aporte à caixa de Previdência Social da Província de Santa Cruz, que exceda os dez (10) anos, com exclusão do que corresponda às aposentadorias que se concedam nos termos do inciso b) do artigo cinquenta e três*[13]*. Em nenhum caso, por aplicação desta bonificação, os proventos aposentatórios poderão superar noventa por cento (90%).*"[14] Esta porcentagem é superior ao que se considera no sistema previdenciário nacional. Atualmente, no Congresso Nacional, analisa-se um projeto de lei que propõe que a aposentadoria mínima seja equivalente automaticamente a 82% do salário mínimo. Este projeto encontra forte resistência do Governo Nacional, ao considerar que não existem fundos suficientes para o pagamento deste reconhecimento. Caso se efetive, isto provocaria uma crise financeira grave no sistema previdenciário nacional.

Como se pode constatar, o sistema provincial é por demais benevolente neste aspecto, estabelecendo um modelo previdenciário privilegiado, que não está em consonância com as demais realidades do país.

IV.- Dependência da escala salarial dos passivos com relação aos ativos.

Existem dois métodos básicos para a atualização dos proventos aposentatórios, a fim de que o mesmo não perca seu poder aquisitivo e o aposentado possa gozar de uma renda substitutiva similar a que percebia quando estava em atividade. O primeiro deles atualiza os proventos aposentatórios em relação à evolução dos preços. O segundo método ajusta os proventos aposentatórios em função dos aumentos salariais do setor ativo. Este último é o utilizado pela Caixa de Previdência Social para ajustar os proventos dos beneficiários incorporados ao sistema. No artigo 122 da Lei 1782 (e modificadoras) estabelece-se que os proventos dos beneficiários serão variáveis, sendo eles: *(…) ajustados automaticamente, em forma direta e individual, em função das modificações que se produzam nas remunerações do pessoal, em atividade, que prestar serviços no mesmo cargo ou cargos, da categoria, que geraram os proventos iniciais, ou que foram utilizados para reajustar os proventos (…).* Este método rege a escala salarial dos passivos, ao ter que ajustar os proventos aposentatórios de forma imediata na medida em que se produzam aumentos salariais para o setor ativo. A consequência disto é que na maioria dos casos, no momento de negociar um aumento dos salários de um determinado setor não se tem em conta o impacto financeiro que tal aumento terá no orçamento do sistema previdenciário.

PARTE III - A BUSCA DE SOLUÇÕES

Possíveis Mudanças Normativas para Reverter a Crise

É importante destacar que, ainda que não existam fórmulas mágicas para terminar com a crise analisada, ela não é óbice para que não se adotem medidas a curto e longo prazo para revertê-la. Há algum tempo, funcionários e agentes de influência reúnem-se para buscar uma solução para os problemas detectados. Em parte para corrigir o déficit e em parte para responder ao compromisso assumido com o governo nacional de harmonizar os mecanismos de financiamento do sistema previdenciário da Província de Santa Cruz. Desta maneira, o que se busca é reduzir o subsídio nacional e, consequentemente, alcançar um sistema previdenciário sustentável.

---

13 Aposentadorias concedidas sem a exigência de idade mínima, porém com a totalidade de aportes ao sistema previdenciário da Província de Santa Cruz.

14 Para ter acesso a este último benefício exige-se que os serviços tenham sido prestados dentro do âmbito territorial da Província de Santa Cruz.

Entre as possíveis medidas que se mostram viáveis, encontramos as seguintes:

- **Aumento da idade aposentatória.**

Tal como foi mencionado em parágrafos precedentes, o aumento da expectativa de vida provoca que as gerações em estado de inatividade permaneçam por mais tempo no sistema previdenciário. Neste sentido, o aumento da idade aposentatória permitiria retardar o ingresso ao sistema, poupando, deste modo, importantes recursos financeiros.

Na atualidade, para ter acesso ao benefício aposentatório do sistema previdenciário nacional exige-se a idade de sessenta e cinco (65) anos para o homem e sessenta (60) anos para a mulher. No sistema previdenciário da Província de Santa Cruz, o limite de idade requerido é bem menor: cinquenta e quatro (54) anos de idade para o homem e cinquenta (50) anos de idade para a mulher. A questão se agrava ainda mais tendo em conta que, se a totalidade de aportes é efetuada a este sistema, não se requer uma idade mínima.

- **Aumento do aporte pessoal e patronal.**

A aplicação desta medida é uma variável relativamente simples de implementar, considerando que com ela obtêm-se respostas imediatas no sistema. Entretanto o aumento dos aportes não pode ser ilimitado, haja vista ter um topo: o mesmo deve ser de um grau adequado com relação ao salário percebido, para que não se converta em confiscatório.

- **Aumento do período de contribuição considerado para determinar os proventos aposentatórios.**

Tal como foi descrito nas causas da crise, o requisito de contribuição no cargo para a determinação dos proventos aposentatórios é bastante exíguo. Como consequência disso, eles não têm muita relação com os proventos percebidos pelo trabalhador durante boa parte de sua carreira laboral. Por isso, os montantes sufragados em concepto de aportes tampouco são coincidentes.

Com base nesta realidade, propõe-se a seguinte modificação para determinar os proventos aposentatórios: considerar a remuneração atualizada do melhor cargo ou categoria, desempenhado pelo titular, durante um intervalo de sessenta (60) meses consecutivos, dentro do período de dez (10) anos imediatos anteriores à cessação, ou durante o intervalo de cento e vinte (120) meses contínuos ou alternados de toda a carreira, não podendo considerar-se para este último períodos inferiores a trinta e seis (36) meses. Na abrangência de tal modificação, propõe-se tomar como base o cargo - ou cargos -, a categoria - ou categorias -, que na data da cessação sejam os de maior remuneração ou retribuição econômica. Isto permitiria que os proventos determinados sejam mais representativos com a história laboral do afiliado. Além disso, esta medida desestimularia as nomeações em cargos mais elevados com base em influências ou *compadrismo*, com o único fim de obter melhores proventos aposentatórios.

CONCLUSÕES

Como foi detalhado neste trabalho, a Caixa de Previdência Social da Província de Santa Cruz está atualmente sofrendo uma crise econômica.

Ainda que o problema mais visível seja o déficit financeiro, as consequências são mais profundas e preocupantes, sobretudo quando se analisam as projeções para o futuro.

Este trabalho pretendeu mostrar uma situação dada em um momento e contexto determinado, analisando cada componente da crise como parte integral de um sistema social.

As causas desta crise são várias e estão relacionadas não apenas ao sistema previdenciário

provincial, mas também ao nacional, inclusive em nível mundial. O governo, os agentes de influência e os trabalhadores compreendidos no sistema devem somar esforços e implementar ações para reverter a preocupante situação.

Uma das primeiras medidas a implementar é a modificação da lei vigente, incorporando uma série de mudanças que respondam à problemática levantada. O trabalho multissetorial será a chave para lograr uma abordagem integral e harmônica do tema. Embora as mudanças ou modificações propostas não serão implementadas de forma imediata e ainda que o sejam não provocariam resultados automáticos, isso não obsta a que não se devam tomar medidas para reverter a situação.

Espera-se que este trabalho contribua para superar a crise, indicando possíveis caminhos a seguir com o objetivo de garantir a seguridade social para os trabalhadores da administração pública da Província de Santa Cruz.

BIBLIOGRAFIA

ACCORINTI, Susana. *Recursos de la seguridad social. Procedimientos y sentencias esenciales.* Editorial La Ley, Buenos Aires, Año 2007.

CETRÁNGOLO, Oscar y GRUSHKA. Carlos, *Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma.* Edición Naciones Unidas. Santiago de Chile. 2004.

Constitución de la Nación Argentina. Editorial Astrea. Buenos Aires. Año 1994.

DE DIEGO, Julián Arturo. *Manual de derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.* Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Año 1997.

DE LA DEHESA, Guillermo. *La primera Gran Crisis del Siglo XXI: Orígenes, detonantes, efectos, respuestas y remedios.* Alianza Editorial, Madrid, Año 2009.

Envejecimiento de la población mundial 2009. Naciones Unidas. Editorial: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. División de Población. Nueva York, 2009. En www.un.org/esa/population/publications/WPA2009/WPA2009_WorkingPaper.pdf

LODI-FÉ, María Delia; CIPOLLETA, Graciela; LLANA, Gloria y PAWLOWSKI de POSE, Amanda Lucía. *RÉGIMEN PREVISIONAL ARGENTINO.* Editorial Rubinzal-Culzoni, Santa Fé, Año 2007.

NAJUN ZARAZAGA, Alberto Raul. *Manual de derecho del Trabajo, Individual, Colectivo y de la Seguridad y Previsión Social.* Editorial La Ley, Buenos Aires, Año 2002.

SARSOSA, José A. *Práctica de Jubilaciones y Pensiones.* Editorial Ediciones Jurídicas, Buenos aires, Año 2007.

TADDEI Pedro, MONGIARDINO, Carlos y NACCARATO, Reinaldo. *Manual de la seguridad social, 2º edición, actualizada y complementada.* Editorial Ábaco, Buenos Aires, Año 2007.

ROBERTO ARTURO MARTÍNEZ
Participante de El Salvador.

Artigo 3

Equiparação dos Direitos da Seguridade Social à Mulher em El Salvador

INTRODUÇÃO

Assim como sucede não mercado de trabalho, a mulher sempre tem estado em desvantagem com respeito ao homem; tem sido notório o fato de que, ante circunstâncias similares, o homem é preferido para a assinatura de contratos individuais de trabalho.

A mulher é relegada a um segundo plano no que se refere a salários, cargos executivos ou gerenciais; objeta-se sua capacidade para certos trabalhos e postos de confiança.

Em matéria de seguridade social e previdenciária em El Salvador e outros países, também a mulher tem estado em desvantagens no acesso aos auxílios e ao valor dos auxílios em dinheiro, assim, por exemplo: Durante as primeiras décadas de vigência do Regime de Saúde do Instituto Salvadorenho do Seguro Social, a mulher que não contribuía tinha direitos em sua qualidade de beneficiária de um trabalhador somente à assistência médico-hospitalar por maternidade e a exames de laboratório para prevenir o câncer cérvico-uterino; não tinha direito a serviços médicos por enfermidades e acidentes.

A trabalhadora contribuinte sim tinha direitos iguais que o homem contribuinte, porém nessa época muito poucas mulheres trabalhavam assalariadamente, pois o costume era que elas se ocupassem do lar.

Pouco a pouco veio ampliando-se a cobertura para a mulher, porém ainda restam alguns aspectos que a afetam, como o montante de sua aposentadoria já que ela retira-se da atividade 5 anos antes que o homem e por tal contribui por menos tempo para a poupança.

No presente trabalho, pretendo abordar estes aspectos, tanto no que se refere às vantagens como às desvantagens da mulher ante a seguridade social e previdenciária, para contribuir para a equiparação de direitos entre os homens e as mulheres.

CAPÍTULO I - ANTECEDENTES E EVOLUÇÃO

1.1. Antecedentes da Cobertura à Mulher.

Na continuação farei referência a vários aspectos que são necessários conhecer para maior entendimento da temática, objeto do presente trabalho.

1.1.1. Campo de Aplicação da Seguridade Social à Mulher.

A mulher salvadorenha está protegida pela seguridade social salvadorenha, tanto em seu caráter de trabalhadora contribuinte como em sua qualidade de beneficiária de um trabalhador contribuinte. A grande maioria de mulheres salvadorenhas dedica-se a trabalhos do lar, informais, domésticos, agrícolas ou eventuais; situações nas quais os programas de saúde do Seguro Social ainda não se estenderam (a exceção do trabalho doméstico); e é por isso que devem acudir à assistência médica do Ministério de Saúde administrado pelo Estado. As mulheres que se encontram nessas condições, somente podem ter serviços de saúde do ISSS em sua qualidade de beneficiárias

de seu cônjuge o companheiro de vida que seja contribuinte dessa Instituição.

O Sistema de poupança para aposentadorias se aplica em nível nacional e cobre às trabalhadoras assalariadas, exceto em trabalhos agrícolas e serviços domésticos. Entretanto, em todo caso, pode filiar-se voluntariamente e contribuir sobre a base de um salário presumido.

1.1.2. Cobertura do Regime de Saúde e Riscos Profissionais do Instituto Salvadorenho do Seguro Social (Isss):

a) À trabalhadora do setor formal: Indústria, Comércio e Serviços
b) À trabalhadora do setor público e municipal.
c) À mulher em sua qualidade de empregadora (pessoa natural). A cobertura do trabalhador autônomo ou independente está sendo implementada progressivamente e ainda se encontra em suas etapas iniciais.
d) À aposentada por incapacidade permanente, invalidez, velhice o viuvez.
e) Aos salvadorenhos residentes no estrangeiro e seus parentes, segundo programa especial de cobertura.
f) Aos filhos ou filhas menores de 12 anos de idade, da trabalhadora contribuinte.
g) NÃO ESTÃO COBERTAS EM SAÚDE: a trabalhadora do setor agrícola ou eventual; nem seus filhos e progenitores. A maioria de trabalhadores autônomos ou independentes encontra-se na espera de sua cobertura, dependendo da ampliação da capacidade financeira e infraestrutura do ISSS. Estes são atendidos pelo Ministério da Saúde.

1.1.3. Cobertura do Sistema de Poupança para Aposentadorias:

a) À trabalhadora do setor formal: Indústria, Comércio e Serviços.
b) À trabalhadora do setor público e municipal.
c) À mulher em sua qualidade de empregadora de micro e pequena empresa.
d) A toda pessoa sem relação de trabalho, que se filie em forma voluntária.
e) Às salvadorenhas residentes no estrangeiro.
f) NÃO ESTÃO COBERTAS EM APOSENTADORIAS POR IVM: as trabalhadoras agrícolas e as aprendizes, e aquelas que já se recebam benefícios por outros regimes.

1.2. Evolução da Cobertura à Mulher.

Em matéria de seguridade social, a mulher em El Salvador vem tendo certas desvantagens em relação aos direitos do homem, as quais vêm sendo superadas pouco a pouco no transcurso de muitos anos, entre estas posso mencionar as seguintes:

1.2.1. Em Saúde

a) Originalmente (de 1954 a 1979) a mulher, em sua qualidade de beneficiária de um trabalhador contribuinte ao Seguro Social, somente tinha direito a serviços médicos em caso de maternidade e exame preventivo do câncer uterino.
b) À beneficiária, desde 1979 em diante, foi-lhe estendido o direito aos serviços médicos, hospitalares por qualquer causa.
c) Ainda não tem direito aos aparelhos protéticos ou ortopédicos em caso de acidentes.
d) A mulher em sua qualidade de trabalhadora contribuinte ao Seguro Social sempre teve igualdade nos serviços médicos que o homem trabalhador contribuinte.

1.2.2. Em Auxílios

a) Ainda a beneficiária não tem direito, no Seguro Social, a auxílios por maternidade, acidentes nem enfermidade em caso de incapacidade temporária; o que ignora que a dona de casa desempenha um trabalho complementar aos aportes em dinheiro do chefe de família e em consequência, sua incapacidade temporária afeta o orçamento familiar já que têm que incorrer em gastos adicionais.
b) Tampouco tem direito a uma filiação por filho.
c) A mulher, em sua qualidade de trabalhadora contribuinte ao Seguro Social, sempre teve iguais direitos em dinheiro que o homem trabalhador contribuinte. Em caso de maternidade, tem direito, além dos serviços médico-hospitalares, a 84 dias de descanso subsidiados (originalmente a 75% do salário médio e atualmente se atingiu 100%).

1.2.3. Em Aposentadorias

a) No sistema de repartição ou solidário, a trabalhadora contribuinte se aposenta por velhice aos 55 anos de idade, isto lhe dava uma vantagem de 5 anos de aposentadoria antes que o homem. A aposentadoria era vitalícia e não se baseava em sua poupança cotizada, por isso não corre o risco de esgotar sua conta já que é o Estado quem fica encarregado do pagamento da aposentadoria.
b) No Sistema de poupança para aposentadorias, a trabalhadora está em desvantagem; já que ao aposentar-se por velhice aos 55 anos de idade, perde 5 anos de poupança e sua respectiva rentabilidade; por isso, o valor de sua aposentadoria resulta inferior que o do homem, já que se utilizam os mesmos cálculos. Possivelmente se quis dar uma consideração à mulher, porém esta resultou prejudicial para ela, porque não se aplica um incremento da porcentagem a fim de equipará-la com o montante da aposentadoria de um homem em igualdade de condições exceto a idade. Além disso, devido a que a mulher começa a gastar sua poupança previdenciária 5 anos antes e sua expectativa de vida é maior que a do homem, isto incide no cálculo de sua aposentadoria mensal e corre o risco de que o saldo de sua conta se esgote ou se dilua no tempo; terminando em um benefício mínimo pago pelo Estado.
c) Alguns países como o Chile fizeram reformas a este respeito.

CAPÍTULO II - COBERTURA ATUAL A FAVOR DA MULHER

2.1. Auxílios de Saúde a Favor da Mulher

2.1.1. Saúde para a Trabalhadora Contribuinte

2.1.1.1. Por enfermidade e acidentes por riscos comuns

Em caso de enfermidade, as trabalhadoras contribuintes cobertas pelo Seguro Social terão direito, dentro das limitações que fixem os regulamentos respectivos, a receber serviços médicos, cirúrgicos, farmacêuticos, odontológicos, hospitalares e de laboratório, e os aparatos de próteses e ortopedia que se julguem necessários. O Instituto prestará os benefícios a que se refere o inciso anterior, já diretamente, já por meio das pessoas ou entidades com as que se contrate a prestação do serviço.

Quando uma enfermidade produza uma incapacidade temporária para o trabalho, as trabalhadoras terão, além disso, direito a um auxílio em dinheiro equivalente a 75% de seu salário base de contribuição, até um máximo de 52 semanas consecutivas por uma mesma enfermidade ou acidente.

2.1.1.2. Por maternidade.

Em caso de maternidade, a trabalhadora assegurada terá direito, na forma e pelo tempo que

estabeleçam os regulamentos, aos seguintes benefícios:

a) Serviços médicos, cirúrgicos, farmacêuticos, odontológicos, hospitalares e de laboratório, na medida em que se façam indispensáveis, e aos cuidados necessários durante a gravidez, o parto e o período puerperal; o mesmo se devido à maternidade produza-se enfermidade;
b) Se a assegurada falecer, seus parentes terão direito ao Auxílio Funeral;
c) Que se estenda um certificado médico para os efeitos da licença que se deve conceder a ela de conformidade com o Código de Trabalho.
d) Um auxílio em dinheiro, equivalente a 100% de seu salário base de contribuição, até um máximo de 84 dias consecutivos; a condição de que a assegurada não efetue trabalho remunerado durante o tempo em que receba tal auxílio. Em nenhum caso terá direito a receber auxílios acumulados a título de enfermidade e de maternidade;
e) Uma ajuda para a amamentação, em fruto ou em dinheiro, quando a mãe esteja impossibilitada, segundo ditame dos médicos do Instituto, para alimentar devidamente seu filho; e
f) Um conjunto de roupa e utensílios para o recém-nascido, que se denominará "enxoval maternal".

2.1.1.3. Como auxílio funeral

É uma prestação em dinheiro de pagamento único, montante limitado e igualitário, como ajuda para o funeral, que se outorga aos parentes ou a quem se houver encarregado dos gastos correspondentes. Durante o presente ano o valor único por cada morte é de ***setecentos e onze dólares e quarenta e dois centavos ($711,42)***. Esta prestação é causada pela morte de uma trabalhadora contribuinte, que esteja subsidiada temporariamente ou aposentada por: incapacidade permanente, invalidez, velhice ou viuvez. Não gera este direito a morte de uma trabalhadora desempregada ou pensionista na qualidade de mãe ou orfandade.

2.2. Serviços de Saúde para a Mulher como Beneficiária de Trabalhador Contribuinte

2.2.1. Por Enfermidade e Acidentes por Riscos Comuns

Em caso de enfermidade, a beneficiária coberta pelo Seguro Social terá direito, dentro das limitações que fixem os regulamentos respectivos, a receber serviços médicos, cirúrgicos, farmacêuticos, odontológicos, hospitalares e de laboratório. O Instituto prestará os benefícios a que se refere o inciso anterior, já diretamente, já por meio das pessoas ou entidades com as que se contrate a execução. Não tem direito a auxílios em dinheiro por enfermidade ou acidente.

2.2.2. Por Maternidade

Em caso de maternidade, a trabalhadora assegurada terá direito, na forma e pelo tempo que estabeleçam os regulamentos, aos seguintes benefícios:

a) Serviços médicos, cirúrgicos, farmacêuticos, odontológicos, hospitalares e de laboratório, na medida em que se façam indispensáveis, e aos cuidados necessários durante a gravidez, o parto e o período puerperal; o mesmo se devido à maternidade produza-se enfermidade;
b) Uma ajuda para a amamentação, em fruto ou em dinheiro, quando a mãe esteja impossibilitada, segundo ditame dos médicos do Instituto, para alimentar devidamente seu filho; e
c) Um conjunto de roupa e utensílios para o recém-nascido, que se denominará "enxoval maternal".

2.3. Auxílios em Dinheiro para a Trabalhadora Contribuinte: Auxílios e Aposentadorias

2.3.1. Auxílios por Incapacidade Temporária para o Trabalho por Enfermidade, Acidentes e Maternidade.

2.3.1.1. O auxílio diário:

É um benefício em dinheiro que o ISSS concede à trabalhadora contribuinte ativa, que substitui parcial ou totalmente o salário que esta deixou de perceber por encontrar-se incapacitada para desenvolvê-lo em virtude de uma enfermidade, acidente ou maternidade.

2.3.1.2. Porcentagem do auxílio:

a) Em caso de enfermidades ou acidentes: 75% do salário médio base, não maior a $514,28 ao mês;
b) Em caso de maternidade: 100% do salário médio base, não maior de $685,71 ao mês.

2.3.1.3. Período de pagamento de auxílio:

a) Em caso de acidente de trabalho ou enfermidade profissional: até um máximo de 52 semanas contínuas por uma mesma enfermidade ou acidente, a partir do dia seguinte ao acidente ou daquele em que se diagnostica a enfermidade;
b) Em caso de acidente comum ou enfermidade comum: até um máximo de 52 semanas contínuas por uma mesma enfermidade o acidente, a partir do quarto dia em que começou a incapacidade;
c) Em caso de maternidade: 84 dias a partir do dia do parto ou antes se se afastou do trabalho para descanso maternal.

2.3.2. Aposentadoria de Invalidez por Enfermidade e Acidentes de Trabalho para a Trabalhadora Contribuinte.

a) Aposentadoria Completa por Incapacidade Total Permanente: Vitalícia, até 70% de sua média salarial dos últimos 12 meses contribuídos.
b) Aposentadoria por Incapacidade Parcial Permanente: Vitalícia, porém revisável, segundo o porcentagem de incapacidade.
c) Aposentadoria Temporária por Incapacidade Parcial Permanente: prazo de 3 anos (Paga-se com montante duplicado).[1]

2.3.3. Aposentadoria por Invalidez Comum à Trabalhadora Contribuinte e Pensões para seus Beneficiários no Sistema de Poupança para Aposentadorias (SAP).

2.3.3.1. Aposentadoria por invalidez comum para a trabalhadora contribuinte

Terão direito à aposentadoria de invalidez, as afiliadas não pensionistas que, sem cumprir os requisitos de idade para ter acesso à aposentadoria por velhice, sofram um prejuízo da capacidade para exercer qualquer trabalho, por consequência de enfermidade, acidente comum ou debilidade de suas forças físicas ou intelectuais. (Não compreende aos que fiquem inválidos por riscos profissionais, estes são cobertos pelo regime de Saúde do Seguro Social)[2].

2.3.4. Aposentadoria por Velhice para a Trabalhadora Contribuinte no Sistema de Poupança para Aposentadorias (SAP).

2.3.4.1. Requisitos para aposentadoria por velhice.[3]

As afiliadas ao Sistema terão direito à aposentadoria por velhice quando se cumpra

1 Art. 53 da Lei do Seguro Social e 33 do Regulamento de Aplicação do Regime do Seguro Social.
2 Art. 105 da Lei do Sistema de poupança para aposentadorias.
3 Art. 104 da Lei do Sistema de poupança para aposentadorias.

qualquer das seguintes condições:

a) APOSENTADORIA ANTECIPADA: Quando o saldo da conta individual de poupança para aposentadorias seja suficiente para financiar uma aposentadoria igual ou superior a sessenta por cento do Salário Base Regulador definido no artigo 122 da Lei do Sistema de poupança para aposentadorias, que ao mesmo tempo seja igual ou superior a 60% da aposentadoria mínima legal. Estas aposentadorias não têm a garantia estatal da aposentadoria mínima.

b) APOSENTADORIA NORMAL: Quando a mulher tenha cumprido 55 anos de idade, sempre que registrem como mínimo 25 anos de cotizações, contínuas ou descontínuas. Estas aposentadorias de caráter normal têm a garantia estatal da aposentadoria mínima, que consiste em que nunca a aposentadoria de velhice será menor que o montante mínimo estabelecido pelo Estado. Isto é, que quando o saldo da conta individual de poupança da aposentada for insuficiente ou se esgotar, será o Estado quem aportará o dinheiro que faltar ou pagará completamente o valor mínimo legal de aposentadoria.

2.3.5. Pensão para os Beneficiários da Trabalhadora Contribuinte no Sistema de Poupança para Aposentadorias (SAP).

2.3.5.1. Pensões para os filhos da trabalhadora contribuinte que falece:

Os filhos da trabalhadora contribuinte terão direito, cada um individualmente, a uma pensão de orfandade, que receberão até a idade de 24 anos, se cumprem os seguintes requisitos:

a) Para menores de 18 anos de idade, prorrogável a pensão até os 24 anos de idade se comprovam que são estudantes da educação básica, técnica ou superior, em centro educacional público ou privado autorizado, nacional ou estrangeiro. Ou de qualquer idade se são inválidos no momento de falecer a segurada.

b) Os filhos devem comprovar por meio de testemunhos que eram dependentes economicamente da segurada.

c) Apresentar constância de estudos aos maiores de 18 anos, ao princípio e final do ano letivo, salvo se for inválido de qualquer idade.

d) Se é órfão de ambos pais poderá ter direito a duas pensões.

e) Se o filho não tem progenitor vivo, será autorizado o pagamento à pessoa que tenha o cuidado pessoal ou a administração de seus bens por sentença de juiz de família ou mediante a Procuradoria Geral.[4]

f) Se o filho é maior de idade (18 anos) solicitará e cobrará sua pensão por se mesmo ou autorizando por escrito a outra pessoa.

2.3.5.2. Pensões para o cônjuge ou convivente da trabalhadora contribuinte que falece:

O cônjuge ou em seu falta o convivente da trabalhadora contribuinte terá direito a uma pensão vitalícia, se cumpre os requisitos seguintes:

a) O cônjuge da trabalhadora falecida tem direito a pensão uma vez provada essa qualidade mediante a certidão de casamento, ainda que estejam separados.

b) O convivente da trabalhadora falecida tem direito a pensão se comprova sua convivência de três anos ante um Juiz de Família. Porém este não adquire esse direito se existe vínculo matrimonial entre ele com outra mulher ou da trabalhadora falecida com outro homem. Neste último caso, o esposo tem o direito preferente.

4 Art.50 do Regulamento de Benefícios e outros Auxílios do Sistema de Pensões Público.

2.3.5.3. Pensões para os progenitores da trabalhadora contribuinte que falece:

Os progenitores da trabalhadora contribuinte terão direito, cada um individualmente, a uma pensão vitalícia, se cumprem os requisitos seguintes:

a) Os progenitores (legítimos ou adotivos) que provem que eram dependentes economicamente da trabalhadora falecida têm direito a uma pensão cada um, com caráter vitalício.
b) Idade: Pai de 60 anos e mãe de 55 anos cumpridos ou mais ao momento da morte da trabalhadora contribuinte. Ao progenitor inválido nesse momento, não se lhe exigirá o requisito de idade.

2.3.6. Pensões para Beneficiária do Trabalhador Contribuinte que Falece.

O cônjuge mulher ou em sua falta a convivente tem direito a pensão de sobrevivência sob os requisitos e condições seguintes:

a) A viúva ou em sua falta a convivente tem direito à pensão vitalícia; equivalente a 50% da aposentadoria por velhice do segurado (Que tinha ou teria direito a perceber).
b) A viúva somente tem que comprovar a qualidade de cônjuge mediante o documento correspondente para obter a pensão.
c) A convivente tem direito a pensão somente se não existe viúva do mesmo segurado, ainda que estejam separados.
d) É condição que o trabalhador falecido nem sua convivente estejam casados com outra pessoa.
e) Se a convivente não procriou filhos nem ficou grávida do segurado, deverá apresentar certidão declaratória de convivente de mais de 3 anos, emitida por um Juiz de Família.
f) Não se exige a qualidade de dependência econômica aos conviventes.
g) Extingue-se a pensão em caso de novo matrimônio ou união não matrimonial da pensionista por viuvez ou convivência (comprovada por meios legais); porém são-lhe entregues 24 cotas de pensão em um único pagamento e termina toda obrigação e serviços médicos ISSS.

CAPÍTULO III - CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

3.1. Conclusões.

Desta forma, estabelece-se que a mulher sempre esteve em desvantagem com relação ao homem, referente a limitações em alguns dos auxílios em dinheiro e serviços de saúde e ao acesso à seguridade social, especialmente para as mulheres não contribuintes, as do setor doméstico e as que desempenham trabalhos autônomos.

Resulta também que as trabalhadoras contribuintes defrontam-se com várias desvantagens na hora de solicitar aposentadoria ou no cálculo do valor, pelos seguintes motivos:

a) Passam inativas mais tempo que os homens, por razões de maternidade, dedicam-se com maior frequência e exclusivamente ao cuidado dos filhos, desemprego involuntário etc.
b) Podem aposentar-se cinco anos antes que os homens, o que lhe reduz o tempo de contribuição e o capital poupado para a aposentadoria.
c) A expectativa de vida de uma mulher é maior que a de um homem, o que aumenta o tempo que deve financiar-se a aposentadoria com sua poupança; consequentemente, o valor mensal de sua aposentadoria se reduz.
d) Muitas mulheres não têm a convicção de que devem cotizar ao Sistema de poupança para aposentadorias e assim poderem financiar sua própria aposentadoria; pelo contrário, muitas consideram que em vista de que seu cônjuge ou convivente contribui, ao morrer este lhes deixará uma pensão por viuvez; isto é, que ignoram que a pensão por

viuvez é 50% da aposentadoria do trabalhador; pelo que, quando se apercebem desta substancial diferença, já é muito tarde para começar a contribuir por sua conta.

e) Além disso, de acordo com estadísticas recentes da Superintendência de Pensões:

1. Os vencimentos das mulheres, em média, são inferiores aos percebidos pela população masculina; aproximadamente 89% do salário de um homem.
2. A população total feminina é maior que a masculina, no entanto, são mais homens afiliados ao sistema; em consequência, as mulheres que contribuem são menos, em média apenas 45 de cada 100 mulheres contribuem, enquanto que os homens são 54 de cada 100.
3. Do total de trabalhadoras registradas com Número Único Provisional (NUP) na Superintendência de Aposentadorias, aproximadamente, uma quinta parte contribui como trabalhador independente, ou seja, por conta própria ou sem um contrato de trabalho, com salários presumidos em nível do mínimo legal vigente.

3.2. Recomendações

a) É preciso promover algumas reformas às leis correspondentes, visando a equiparar os direitos, requisitos e serviços da mulher com respeito ao homem.

b) O Governo e as organizações civis têm que estabelecer campanhas informativas sobre a equidade de gênero e igualdade de oportunidades e salários no trabalho.

c) É justo que se modifiquem as fórmulas de cálculo de aposentadorias para que a mulher obtenha a mesma porcentagem que o homem em igualdade de condições ao cumprir as respectivas idades de aposentadoria; isto é, que não sejam afetadas pelos 5 anos a menos de contribuição; como um reconhecimento a seu esforço físico e mental de ser mãe, trabalhadora e ocupar-se comumente dos trabalhos básicos do lar.

d) Se ao morrer o cônjuge ou convivente este não cumpre o requisito de tempo de contribuição para causar direito à pensão por viuvez, deveria reformar-se a lei para que se possa acumular o saldo que deixa o falecido à conta de poupança da esposa ou convivente, a fim de que aumente seu capital poupado para uma futura aposentadoria.

e) Há que conscientizar a mulher para que contribua ao sistema de aposentadorias, já como trabalhadora do setor formal ou do informal, doméstico ou dona de casa para acumular o tempo necessário e poupanças para uma aposentadoria própria no futuro.

f) A mulher deve fazer uso da cotização voluntária quando não esteja sujeita ao sistema obrigatório ou em períodos de desemprego; e para facilitar sua continuidade de contribuições, seria conveniente que o Estado aportasse a contribuição que corresponde ao empregador, a fim de que o custo do seguro voluntário seja mais acessível para ela já que não tem renda ou é muito escassa.

Por fim, a seguridade social para a mulher salvadorenha tem evoluído consideravelmente, porém ainda faltam alguns ajustes ou reformas para que seja mais justa com as mulheres.

BIBLIOGRAFIA

Lei do Seguro Social e seus Regulamentos

Lei do Sistema de poupança para aposentadorias e seus Regulamentos

Lei Orgânica da Superintendência de Aposentadorias

Lei do Instituto Nacional dos Empregados Públicos

Anuário do Instituto Salvadorenho do Seguro Social

Anuário da Superintendência de Aposentadorias

LIC. ÁLVARO DE TORRES TAJES
Banco de Seguridade Social.
Uruguai

Artigo 4

Dos Benefícios às Famílias à Proteção Social da Infância. O papel da Seguridade Social no Uruguai

INTRODUÇÃO

Existem vários organismos públicos com larga trajetória no país que se dedicam à proteção à infância. Neste sentido, o presente trabalho estuda em particular o programa de benefícios às famílias, administrado pelo Banco de Seguridade Social, e seu papel na política de seguridade social.

O regime de benefícios às famílias tem sido e será um tema polêmico no debate contemporâneo das ciências sociais, pois seu papel passou de um salário complementar para os trabalhadores para converter-se em uma ferramenta central de política social para reduzir a pobreza, a desigualdade e promover a natalidade (VIGORITO, 2005).

O regime de benefícios às famílias é um programa doutrinal relativamente novo na seguridade social (ROFMAN, 2001). A introdução dos benefícios às famílias nos sistemas de Seguridade Social tem sido um processo lento, que começou na primeira metade do século XX, porém que se consolidou nas últimas décadas.

Os benefícios às famílias têm cumprido diversas funções de proteção social: ingresso indireto, redução da pobreza (VIGORITO, 2005), estímulo da aprendizagem, ensino de crianças (HOCHARD, 1961), etc.

O presente documento pretende analisar o programa de benefícios às famílias a partir de uma perspectiva histórica. Quais foram as razões que levaram a sua criação, como evoluíram ao longo do tempo, como se transformaram e por quê?

O estudo investiga as origens do programa de Benefícios às Famílias, a sua criação no ano de 1943, as modificações sucessivas até o ano de 2008. O trabalho não analisa a última reforma do sistema de benefícios às famílias (Lei 18.227, de janeiro de 2008) no âmbito do Plano de Equidade, mesmo que se descreva seu conteúdo bem como a evolução do programa em termos quantitativos.

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A ORIGEM DO SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL NO URUGUAI.

Origem e evolução da política previdenciária no Uruguai, considerando-se que este estudo desenvolve-se no âmbito desta política.

Papadópulos (1992) afirma que a aparição e a evolução da política previdenciária no Uruguai não seguiram nenhum padrão que se enquadre nas teorias mais tradicionais sobre o desenvolvimento dos sistemas previdenciários.

O autor destaca que é preciso buscar o surgimento da política previdenciária no Uruguai na formação do Estado e Estado-Nação. A origem da seguridade social no Uruguai está na vontade

das elites político-militares, que, logo após a separação da metrópole e a constituição da Província Oriental em república independente, tiveram de orientar os seus esforços na construção institucional do Estado-Nação.

As primeiras medidas da política foram estimular a centralização do poder do aparato estatal. Organizou-se um corpo especializado na geração, extração e administração dos recursos que asseguraram o funcionamento do setor público e o estímulo por parte deles mesmos na integração dos cidadãos ao sistema.

Nesse sentido, a ordem temporal da legislação evidencia a incorporação dos militares, dos funcionários do Estado e dos professores aos benefícios da aposentadoria.

Estes não são os únicos elementos que explicam a evolução do sistema, mesmo porque houve múltiplos fatores que se alternaram ao longo do tempo. Outro dos fatores que se mencionam é a aprendizagem institucional, assim como a adequação da política social ao modelo de desenvolvimento socioeconômico.

O complexo processo modernizador estimulou a imigração de mão-de-obra qualificada, a qual foi necessária para o desenvolvimento dos setores secundário e terciário.

Um dos mecanismos para estimular a imigração de mão-de-obra qualificada foi o desenvolvimento de políticas sociais que se constituíram em uma vantagem comparativa frente aos mercados de trabalho da Argentina e do Brasil.

Um terceiro fator foi a crescente complexidade da estrutura social, a expansão da cidadania política e a consolidação dos grupos de interesses vinculados ao sistema previdenciário. Estes fatores se constituíram em elementos de troca e de massificação do sistema.

Segundo Papadópulos, um estado em seus primórdios colonizado pelos partidos políticos, a inclusão fragmentada, o emprego dos recursos públicos para outorgar privilégios, determinou um sistema com uma multiplicidade de particularismos e privilégios orientados à conformação de uma cidadania social regulada, no sentido de que são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer das ocupações reconhecidas e definidas pela lei, ainda mais quando sua extensão faz-se pela via da regulamentação de novas profissões e/ou ocupações.

É precisamente sobre o modelo institucional do sistema de aposentadorias e pensões que nos anos 30 e 40 começa a discussão sobre os Conselhos de Salários, à qual se incorpora um capítulo sobre o programa de benefícios às famílias.

Os dois primeiros países onde aparecem os programas de pensões são Chile e Uruguai. Coincidentemente nestes países é onde se iniciam mais precocemente os programas de benefícios às famílias, no primeiro no ano de 1937, e no Uruguai em 1943.

O REGIME DE BENEFÍCIOS ÀS FAMÍLIAS NO URUGUAI

Origem

Desde o início da década de 30, o debate sobre os benefícios às famílias foi intenso.

O tema foi posto na arena social por parte de movimentos cristãos vinculados ao partido da União Democrática, com o objetivo de incrementar os salários das famílias dos trabalhadores, coerentes com sua ideologia cristã de fomentar a natalidade e lograr a permanência da mulher no lar em troca de uma compensação monetária. Além disso, reclamava-se por outros benefícios, como a habitação.

O contexto para o desenvolvimento de políticas para a infância viu-se favorecido pelo debate sobre o Código da Criança, o qual criou um ambiente favorável para a discussão sobre temas de apoio à infância.

A comissão parlamentar criada com o objetivo de investigar as condições de vida e de trabalho da classe trabalhadora verificou as más condições de vida, o estado ruim das habitações, os baixos salários, o péssimo estado dos ambientes de trabalho e as situações de pobreza infantil.

Ao que foi descrito, agregam-se alguns indicadores demográficos da época que mostram o baixo crescimento demográfico, a contração de núpcias estacionária, a mortalidade decrescente.

Os aspectos anteriores veem-se refletidos nas exposições de motivos dos projetos de lei da época.

Neste sentido, os benefícios às famílias eram considerados um complemento salarial que buscava não modificar a estrutura salarial e conseguir que a mulher permanecesse em seu lar. Desta forma, seria mantida a estrutura familiar de um salário único masculino. Também se evidencia o caráter "caritativo" que se identificava com a política social. Daí que o modelo de financiamento estivesse inicialmente a cargo dos empregadores, os quais contribuíam, como um ato de caridade.

Outro elemento importante na discussão parlamentar foi a fixação do salário mínimo, o que se entendia por salário mínimo e o que ele compreendia. A importância das distintas concepções do salário mínimo estava em determinar o valor sobre o qual se fixaria o montante dos benefícios às famílias.

Portanto o valor do salário mínimo era relevante por duas questões. Primeiro, do ponto de vista econômico, já que os recursos para financiar o programa seriam obtidos somente com o aporte patronal e, segundo, do ponto de vista social, já que o salário mínimo fixaria, ademais, a base de valor dos benefícios às famílias.

Outro elemento que motivava a criação do programa é que o Uruguai já se havia comprometido no âmbito internacional com diversos organismos.

A importância deste fator era relativa já que o contexto regional e suas políticas sociais não eram percebidos como argumentos determinantes para a criação do programa. De qualquer modo, a existência de um contexto jurídico internacional era um facilitador para a aprovação legislativa do projeto.

É preciso ter claro que o Uruguai guiou-se pelas experiências dos países europeus em suas diversas vertentes.

Antes que se promulgasse a lei já existiam há tempos em organismos públicos e privados três tipos de programas: o primeiro era uma concessão fixa de dinheiro por cada filho independentemente do seu número; o segundo programa era uma concessão monetária fixa pelo total de filhos. E por último implementou-se um programa que oferecia um montante progressivo que se constituía segundo o número de filhos.

A LEI 10.449 – CONSELHOS DE SALÁRIOS O PROGRAMA DE BENEFÍCIOS ÀS FAMÍLIAS

Em 12 de novembro de 1943, foi aprovada a Lei de Conselhos de salários, a qual contém o programa de benefícios às famílias com somente sete artigos.

Cria-se assim o primeiro programa de transferência de renda orientado a melhorar as condições de vida dos filhos dos trabalhadores ou operários formais.

Um dos principais defeitos que evidenciou o desenho do programa de benefícios em seu início foi que ele não teve em conta as mudanças produzidas na sociedade sob o ponto de vista social, econômico e cultural. Em rigor, começaram-se a discutir os benefícios às famílias na década de 20 e, no momento da aprovação da lei, a realidade era outra.

O programa era de caráter seletivo na medida em que somente cobria os trabalhadores da indústria e comércio, excluindo aos rurais, serviço doméstico e aos funcionários públicos. Esta

pauta de incorporação fragmentada ou estratificada da política de seguridade social foi seguida também na política de benefícios às famílias.

O programa desde a sua implantação amparava os filhos legítimos ou naturais. Para o caso dos filhos naturais, os quais majoritariamente pertenciam a lares de escassos recursos, era necessário contar com o reconhecimento ou declaração judicial. Portanto, impunha-se um limite "moral" para ter acesso ao programa. Além disso, é preciso ter em conta que, de acordo com a evidência apresentada pela comissão investigadora, as famílias mais pobres eram as que tinham o maior número de filhos naturais. Esta realidade determinava o reconhecimento judicial e, portanto, o acesso destas crianças.

Um aspecto importante é como se aplicou o conceito de compensação (critério de Romanet) na legislação uruguaia. O critério de Romanet era que os patrões agrupados em atividades afins destinariam ao pagamento dos subsídios familiares uma soma proporcional ao tamanho da empresa, e não de acordo à quantidade de empregados ocupados por ela. Essas somas dividiam-se pelo número de filhos a cargo dos empregados. Uma vez pagos os subsídios, o restante destinava-se àquelas empresas que não reuniam os montantes para o pagamento de subsídios familiares. Portanto, chamavam-se Caixas de Compensação porque se realizava uma "compensação" entre empresas afins. Desta forma, lograva-se expandir a base de contribuintes, redistribuindo os custos entre as empresas.

No caso uruguaio, entendeu-se a compensação como um sistema de ajudas especiais destinado aos trabalhadores com responsabilidades familiares. Além disso, de acordo com a lei, o valor da prestação e do pagamento.

Neste modelo, a finalização era realizada por meio das contribuições dos empregadores. Apesar disso, no discurso entendia-se que se fazia necessário dar ao Estado uma maior participação, para garantir que o benefício não fosse considerado uma simples ajuda para o trabalhador por parte da empresa e sim uma medida que pudesse atender as situações de pobreza do momento.

Em troca, o modelo de Romanet distribuía os custos entre as empresas subsidiando o pequeno empresário. No modelo com participação do Estado, por outro lado, o aporte era proporcional à folha de pagamentos e impunha-se, também, o salário.

Implantou-se um regime quase geral, coexistindo sistemas públicos e privados ao mesmo tempo, o que criou sérios problemas.

O programa em seu início cumpriu basicamente com os objetivos de amparar as famílias dos trabalhadores formais que se encontravam em situação crítica, estimulando a inserção e permanência dos menores no sistema educacional.

O programa intentou melhorar as condições demográficas do país propiciando o aumento da natalidade e a permanência da mulher no lar, embora seja difícil avaliar o impacto que se produziu sobre o primeiro aspecto.

EVOLUÇÃO DO REGIME DE BENEFÍCIOS ÀS FAMÍLIAS DO ANO 1943 ATÉ O SISTEMA ATUAL

Dividimos a história dos benefícios às famílias em três etapas: a primeira foi de adequação e consolidação do programa de benefícios às famílias.

Uma segunda etapa consistiu em modificações vinculadas ao funcionamento do programa. E, por último, uma terceira etapa, que amplia a noção de proteção orientando-se pelo bem-estar da família.

Portanto, a partir dos anos 1950 (lei 11.618), adapta-se e consolida-se o sistema, além de introduzirem-se mudanças paramétricas. O sistema necessitava alterações e, sobretudo, consoli-

dar-se. Existia um consenso em nível político para modificar o sistema.

Outorgou-se uma maior hierarquização ao Conselho Central de Benefícios às Famílias, convertendo-o no órgão reitor do sistema.

Dentro das mudanças que se produzem, distinguimos três tipos: alterações vinculadas diretamente ao programa, entre as quais se destacam: a) expansão da cobertura (incorporação do trabalhador rural, extensão do regime a aposentados e pensionistas, assim como também a vendedores diaristas e padrões rurais; b) mudanças no modelo de financiamento (modificação de taxas, tetos e quantidades, eliminação dos tetos para ser não tributável; e c) alterações regulamentárias (infrações fiscais referidas ao não pagamento das contribuições correspondentes).

O segundo tipo de mudança consistiu na incorporação dos benefícios às famílias a um pacote de programas dirigidos ao bem-estar da família. Estes são: salário-maternidade, licença anual remunerada, e por último o prêmio por lar constituído, matrimônio e nascimento. Também se amplia o programa aos filhos dos trabalhadores de categorias ocupacionais previamente não incorporadas, como os trabalhadores da construção.

No período da expansão da cobertura, o sistema se orientou basicamente a generalizar os benefícios sem ter nenhum critério de planificação prévio. Foram incorporados atendimentos, mas não dentro de um âmbito de desenho de um sistema de proteção social dirigido às crianças, aos jovens e a suas famílias. Expandiu-se de igual forma que a seguridade social, respondendo à pressão dos grupos de poder relativos que reclamavam pelos benefícios que já se haviam concedido a outros grupos de trabalhadores.

Os benefícios foram sendo incorporados sob a forma de "adesivos" ao sistema original, respondendo às demandas políticas e sociais.

A terceira etapa corresponde ao sistema atualmente vigente. Alguns investigadores caracterizaram o sistema atual de benefícios às famílias em função dos grupos ocupacionais a quem se orienta: um dirigido aos funcionários públicos, outro dirigido a trabalhadores formais do setor privado e outro aos setores sem vinculação com o mercado de trabalho formal (concentrados, não contributivos e assistenciais).

O decreto-lei nº 15.084, de 28/11/1980, regula o regime dos trabalhadores privados: serviço doméstico, trabalhadores da indústria e comércio, os aposentados do jóquei clube e bancários. Além disso, facultou em caso de ser necessário incluir outros setores. Esta lei estendeu os benefícios aos desocupados nos casos em que tiveram o seguro-desemprego.

O pagamento do benefício generaliza-se para todos os trabalhadores em um valor equivalente a 8% do salário mínimo nacional, além de ampliar a idade para ter acesso ao benefício em determinadas circunstâncias.

Nos anos 80, em um contexto de rebaixamento do custo da mão de obra, foram eliminadas as contribuições ao sistema, e o programa de benefícios às famílias passa a ser de tipo não contributivo, financiado com recursos das receitas gerais.

Além disso, começa a ser orientado para atender os lares de trabalhadores com filhos de poucos recursos. Neste período detectou-se que os lares com crianças constituem uns dos grupos mais vulneráveis da população, e que mais da metade das crianças de 0 a 5 anos vivia em situação de pobreza.

Por este motivo, o montante dos benefícios faz-se inversamente proporcional ao nível de renda de lares. Os que ganham menos de seis salários mínimos recebem uma prestação monetária por filho equivalente a 16% do SMN. Os que ganham entre seis e dez salários mínimos nacionais recebem 8% do SMN, enquanto que os lares com renda superior a dez mínimos não recebem o

benefício. Além disso, o teto se incrementa em um salário mínimo nacional a partir do terceiro beneficiário. Computa-se a renda do não tributável e seu cônjuge ou parceiro co-residente.

Esta modificação procura alcançar uma melhor distribuição de renda em lares com menores de idade.

A mudança mais relevante foi a referente ao valor do benefício, cujo montante duplicou para a grande maioria dos beneficiários mais pobres.

No ano de 1999, foram introduzidas novas modificações no sistema, estendendo-se a cobertura a lares com menos recursos, que não superassem os 3 SMN.

Ampliou-se o benefício aos trabalhadores em seguro-desemprego embora se tenha extinguido o subsídio, sempre que os trabalhadores tivessem filhos dependentes.

Porém o mais importante é a modificação sob o ponto de vista de gênero, em que o benefício foi concedido a todas as mulheres desempregadas com filhos.

A mudança de natureza da política determinou um novo enfoque que priorizava os setores de mais baixa renda, mais vulneráveis, majoritariamente mulheres sem vínculo com o sistema formal de trabalho. Esta modificação realizou-se em função da evidência, que mostrava o crescimento dos lares com comando feminino e com menores dependentes.

É importante constatar que uma melhor focalização do programa não gerou um maior incremento do gasto, em comparação com o impacto que esta alteração produziu no aumento da quantidade de beneficiários atendidos pelo programa.

A última grande modificação do sistema é a Lei nº17.758, que entrou em vigência a partir de 1º de junho de 2004.

A principal característica da lei é que estende a concessão do benefício às famílias aos lares (e não às pessoas) cuja renda por qualquer natureza seja inferior a três salários mínimos nacionais, não podendo ser beneficiários de nenhuma das leis anteriores. O montante do benefício concedido é 16% do SMN para todos os beneficiários.

Cada vez que entra em vigor uma nova lei, o gasto dos regimes anteriores é reduzido. Isto se explica pela existência de uma superposição de beneficiários de um regime com outro, na medida em que cada nova lei estabelece condições menos exigentes para o ingresso.

Com relação à cobertura do programa nos últimos quinze anos, ela manteve-se estável, salvo a partir de 2000 com a entrada em vigor das duas últimas leis.

O NOVO REGIME DE BENEFÍCIOS ÀS FAMÍLIAS (LEI 18.227)

O novo Regime de Benefícios às Famílias substitui o regime de lares de menos recursos (Lei 17.139, de 1999) e sua modificativa Lei 17.758, de 2004, dirigido aos lares em situação de vulnerabilidade socioeconômica, independentemente se o chefe do lar ou tutor encontra-se vinculado ao mercado de trabalho. Para poder ter acesso ao novo sistema, os lares devem ser avaliados de acordo com critérios técnicos e estatísticos, os quais foram definidos com o assessoramento da Universidade da República do Uruguai. Considera-se a renda do lar (elemento determinante no regime dos lares de menos recursos), condições habitacionais e seu entorno, composição do lar, características de seus integrantes e situação sanitária. A elegibilidade instrumenta-se através de um algoritmo que estima a probabilidade de que o lar pertença à população meta. As crianças e adolescentes devem concorrer aos estabelecimentos de ensino e realizar os controles de saúde.

Um dos aspectos mais importantes da nova reforma é que ela incrementou os benefícios de forma considerável, (80% em média, até 300% em alguns lares). O montante dos benefícios varia de acordo

com o número de filhos por lar, utilizando um sistema de escala de equivalência, prevendo-se um adicional se o menor frequenta o ensino médio (U$S 35 mensais para o primeiro filho no ensino fundamental e U$S 50 para o primeiro filho no ensino médio) com o objetivo de reduzir a evasão no referido nível.

Outro aspecto importante deste novo sistema é que a titularidade do recebimento do benefício é a mulher, constituindo uma ação positiva de gênero.

Neste sentido o novo sistema deu prioridade geracional nas transferências de renda a famílias pobres com filhos e filhas, orientando a ação aos lares e não às pessoas individualmente. Assim mesmo, nem sempre existe uma distribuição equitativa dos recursos ao interior das famílias, é imprescindível prever mecanismos que garantam o pleno exercício dos direitos de todos os integrantes do núcleo familiar e promovam a democratização dos papéis no interior das famílias.

Por sua parte, a experiência comparada dos programas não contributivos na América Latina demonstra que, seja por disposição expressa ou porque assim acontece na prática, são as mulheres as receptoras do benefício econômico. Em tal sentido, dizemos receptoras e não beneficiárias, pois se trata de um benefício econômico destinado ao bem-estar da família, e neste caso às crianças e adolescentes, no qual as mulheres aparecem como melhores administradoras dos recursos no interior do lar.

O novo sistema alcançou a 500.000 menores, o que constitui mais de 50% das crianças e adolescentes uruguaios. Para o ano de 2008, o objetivo foi de 330.000 menores, o qual em dezembro de 2008 quase se havia atingido. A partir de janeiro de 2009, o benefício alcançou aos 500.000 beneficiários, que são integrados pelos lares mais carentes, e aqueles que estão em situação de vulnerabilidade.

Cabe aclarar que este novo sistema de Benefícios às Famílias é financiado através de transferência do Governo Central, o que é uma das características desta nova matriz de proteção social. Este modelo combina financiamento da proteção social através das cotizações e impostos gerais, dependendo do objetivo do programa.

Os novos benefícios complementam-se com o direito a um valor mensal (viabilizado por meio de um cartão magnético) de um complemento alimentar (Cartão Alimentar) gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Social, destinado às famílias com crianças e adolescentes de lares de menos recursos.

CONCLUSÃO

O programa de benefícios às famílias associa-se em suas origens com a emergência de um incipiente modelo industrializador, que começa a desenvolver-se no início do século XX.

O modelo de política social associado ao novo modelo de desenvolvimento embasa-se ideológica e culturalmente em uma família nuclear na qual o homem era o principal sustento econômico. As transferências monetárias às famílias foram uma opção para a manutenção deste modelo familiar. O homem trabalhava e a mulher permanecia em casa cuidando dos filhos em troca de uma compensação ou transferência monetária.

Neste sentido, o programa de benefícios às famílias assemelha-se ao desenvolvimento de outras políticas sociais. Elas sempre são um indicador da forma com que os recursos econômicos são distribuídos socialmente.

O Estado uruguaio assumiu seu papel central no processo de desenvolvimento diferentemente de outros países, que o deixaram livre ao mercado.

Isto explica o surgimento precoce do programa de benefícios às famílias comparativamente com os demais países da América Latina.

Mostramos que apareceu como um programa com benefícios dirigidos a melhorar a qualidade de vida dos filhos dos trabalhadores formais e que evoluiu para um programa com um

componente focalizado em lares de menos recursos com comando feminino e filhos menores, independentemente da relação laboral dos pais com o mercado de trabalho. Passou de contributivo e vinculado ao mercado de trabalho a desmercantilizado e focalizado.

BIBLIOGRAFIA

Amarante, V.; Arim, R. (2005). Las políticas sociales dirigidas hacia la infancia, en Unicef (ed.), Inversión social en la infancia en Uruguay. Análisis del gasto público y las políticas sociales dirigidas a la infancia. Montevideo. Unicef.

Arim, Rodrigo; Vigorito, Andrea. (2007). Las políticas de transferencia de ingreso y su rol en Uruguay. 2001 – 2006. Borrador.

Buchelli, M (1997). Equidad en las Asignaciones Familiares., LC/MV/R149, Montevideo. CEPAL.

Buchelli, M; Cabella, W; Vigorito, A; (2005); Asignaciones Familiares, Pensiones Alimenticias y Bienestar de la Infancia en Uruguay. Universidad de la República. UNICEF. Montevideo.

Caggiani, Rubén (1969). Las Asignaciones Familiares. Montevideo.

Caristo, Ana (2008). Las Estadísticas de beneficiarios de Asignaciones Familiares. Asesoría General de la Seguridad Social.

Caristo, Ana (2005). Régimen de Asignaciones Familiares a Hogares de Menores Recursos. Beneficiarios y Potenciales Incorporaciones. Comentarios de la Seguridad Social. Nº 7. Asesoría Económica y Actuarial.

Cardozo, Ramón; Foladori, Walter Cr. (1970). Régimen de Asignaciones Familiares del Uruguay. Editorial y Librería Jurídica A. M. Fernández.

Chebez, V.; Grushka, C.; Rofman, R. (2001). El sistema de Asignaciones Familiares como herramienta central en la política social Argentina. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Panel: Ingreso social, conceptos y aportes para su implementación. Buenos Aires.

De Ferrari, Francisco (1974). Derecho del Trabajo Vol. IV. 2da. Edición actualizada.

Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes (1943). Tomo 454 del 8 de junio al 7 de setiembre.

Filgueira, Fernando; Katzman Rubén (2001). Panorama de la Infancia y Familia en Uruguay. IPES. Facultad de Ciencias Sociales y Comunicación. Universidad Católica del Uruguay.

Infancia y Seguridad Social (1999). Un estudio sobre la exclusión del sistema a niños en situación de pobreza. Equipo de Representación de los Trabajadores en el BPS. Instituto Cuesta Duarte del PIT CNT.

Lagomarsino, Gabriel (2009) Uruguay: Hacia una nueva matriz de Protección Social. Banco de Previsión Social. Instituto de la Seguridad Social.

Lazo, Mariela Cr. (2005). Análisis de la Evolución de los beneficiarios de Asignaciones Familiares en el período 2002 – 2005. Comentarios de Seguridad Social. Nº 8. Asesoría Económica y Actuarial. Banco de Previsión Social.

Ley N° 10.449 (1943). Consejo de Salarios. Artículo 21 al 30. Noviembre.

Ley N° 15084 (1980). Consejo de Estado. 25 de noviembre.

LEOPOLDO GAMARRA VÍLCHEZ
Participante do Peru.

Artigo 5

A Aposentadoria na América Latina no Contexto de Globalização: Situação Atual, Desafios e Perspectivas

É muito gratificante dedicar estas linhas à apresentação resumida da tese de Mestrado em Direção e Gestão dos Sistemas de Seguridade Social, como fiel testemunho de nossa amizade e companheirismo do encontro latino-americano de 5 a 23 de julho de 2010 na cidade de Madri.

O título da tese abrange a perspectiva de investigação, propõe como objetivo fazer um exame da situação, dos desafios e das perspectivas que se apresentam na aposentadoria nos distintos países da América Latina; que funcionam como sistemas diferentes quanto a incorporação, âmbito, aportes, financiamento, administração e benefícios.

CAPÍTULO I
ÂMBITO METODOLÓGICO E TEÓRICO DA INVESTIGAÇÃO

Neste capítulo trataremos o âmbito metodológico que se refere ao levantamento do problema de investigação, os objetivos, a justificação e o enfoque de estudo e as fontes a utilizar; bem como o âmbito teórico geral da investigação através de temas específicos.

1.1. Análise do problema e objetivos

A presente tese tem como objetivo de fundo fazer um exame da situação, dos desafios e das perspectivas que se apresentam na aposentadoria nos distintos países da América Latina; que funcionam como sistemas diferentes quanto a incorporação, âmbito, aportes, financiamento, administração e benefícios; porém interagindo entre si, com as finanças públicas e com o mercado de capitais. Então, o propósito é estudar e comparar as modalidades de aposentadoria nos distintos países da América Latina, no contexto em que se desenvolveu a reforma estrutural, o qual nos possibilita uma visão da forma como se chegou à situação atual, sua evolução e um diagnóstico sobre as reformas previdenciárias. A comparação das experiências ajudará a avaliação geral dos impactos das mudanças econômicas nas políticas previdenciárias.

Deste modo, proporcionam-se os dados relativos ao funcionamento da concessão de aposentadoria nos distintos países da América Latina, e analisam-se suas principais mudanças. Assim, o eixo dos capítulos II e III será a descrição da forma como funciona a mencionada concessão de aposentadoria como sistema de aposentadoria e os modelos a partir da sua reforma. Isto é, a ideia é analisar os efeitos mais importantes da globalização da economia na concessão de aposentadoria e sua incidência sobre as políticas de seguridade social em geral.

O estudo do tema proposto corresponde a um contexto especial tanto em nível econômico como social e a metodologia utilizada, por refletir um período que significou para a América Latina

mudanças políticas, econômicas e sociais, cuja análise é importante não apenas para compreender aqueles anos, mas também as mudanças nas políticas de seguridade social, especificamente na concessão mais importante como é a aposentadoria. Isto é, nas duas últimas décadas, os países latino-americanos se viram obrigados a efetuar reformas econômicas que lhes permitissem participar das mudanças na comunidade internacional.

Nesse sentido, trata-se de analisar o que é que mudou no tema das aposentadorias nos distintos países de América Latina no contexto da globalização econômica. Como se sabe, na década de 90 iniciou-se a mudança na concessão do benefício de aposentadoria, o que significou uma quebra de tendências, de princípios e de modelo de funcionamento. Produziu-se uma mudança nas premissas que constituíam a base e o sustento do modelo anterior com respeito ao novo que se vem implementando. Então a ocasião de um estudo comparativo dos distintos sistemas de aposentadoria aplicados nos países da América Latina da mesma concessão de seguridade social vem dada por um fato de grande importância econômica, social e política.

1.2. Âmbito teórico geral da investigação

A ideia deste ponto, como parte do primeiro capítulo, é referir-nos ao tema de fundo: Por que organizar um sistema de benefícios? Como também abordar o contexto econômico e social das duas últimas décadas na América Latina, e tratar a produção produtiva e institucional como parte da globalização da economia.

1.2.1. Por que organizar um sistema de benefícios?

A seguridade social em matéria de benefícios constitui não apenas um seguro, em que se correspondam aportes atuais e prestações futuras; mas que também cumpre uma função redistributiva, sendo socialmente equitativa de modo que os que estão em pior situação sejam apoiados para completar sua poupança ou recebam prestações relativamente maiores ao que aportaram[1]. Inclusive em contextos de pouco desenvolvimento econômico, requer considerar-se a todos os cidadãos que não tiveram nenhum acesso a nenhum dos sistemas por razões de informalidade e pobreza[2].

Os mecanismos de seguridade social em benefícios buscam assegurar a poupança para poder cobrir satisfatoriamente os requerimentos do consumo durante a velhice, a invalidez e a sobrevivência. Isto é, as prestações de velhice, invalidez e sobrevivência (gastos do funeral e proteção dos dependentes) são assumidas sob a forma de benefícios.

1.2.2. Contexto econômico e social

Estas duas últimas décadas mostram-se diferentes das anteriores, em muitos sentidos que se estendem a todas as esferas da vida humana; especialmente na evolução tecnológica como no campo eletrônico, nas comunicações e no transporte: atualmente, é possível comunicar-nos em tempo real, graças aos avanços das telecomunicações que possibilitam as vinculações entre economias e sistemas financeiros nacionais e internacionais.

---

1 Joseph E. Stiglitz, A Economia do Setor Público, 2da Edição, Universitat Pompeu Fabra, Antoni Bosch Editor, 1998, p. 372.

2 Deve-se recordar que a literatura sobre seguridade previdenciária fundamenta a existência do sistema de benefícios em uma "falha do mercado" no sentido que está demonstrado com amplitude, que os indivíduos deixados a sua própria vontade não conseguem a poupança necessária para financiar um benefício de aposentadoria.

Desta maneira, o mundo inteiro se converte paulatinamente em um mercado comum, no qual o trânsito de mercadorias é cada vez mais importante. Este é o fenômeno que agora se denomina globalização, como uma nova ordem política, social, cultural e econômica. Manuel Castells caracteriza a economia global como uma realidade nova para a história e diferente da economia mundial: "Uma economia mundial, isto é, uma economia na qual a acumulação de capital ocorre em todo o mundo, existiu no ocidente ao menos desde o século XVI (...). Uma economia global é algo diferente. É uma economia com a capacidade de funcionar como uma unidade em tempo real e escala planetária"[3]. Rubens Ricupero assinalou que "a economia mundial veio convertendo-se em um tecido cada vez mais amplo ao longo dos séculos. Porém nunca antes o impacto da globalização alcançou às economias locais com tanta rapidez, em tão grande escala, nem gerou tanta controvérsia (...). A Globalização é um processo econômico que veio unindo nossas vidas ao longo de vários séculos"[4].

Assim, o processo de globalização da economia afetou o papel do Estado especialmente nas economias menos desenvolvidas tanto em seu poder como na deterioração de sua autoridade. Reconhece-se a existência de um mercado mundial, deste modo a globalização implica um novo padrão de acumulação, diferente ao que se instaurou depois da segunda guerra mundial. Também neste mundo globalizado, assistimos "a um incremento inusitado da corrupção, do narcotráfico, e a um auge do comércio legal ou ilegal de armas, tudo o qual contribui ao clima de fracasso, intranquilidade e fragmentação social"[5].

1.2. 3. Flexibilização produtiva e institucional

Autores como Benjamín Coriat e Robert Boyer consideram que a flexibilização é produto de uma crise econômica profunda do modelo fordista[6]. E pode ser considerada como uma nova fase do processo de acumulação capitalista: o terceiro ciclo da Revolução Tecnológica. A flexibilidade da produção que tem incidência nos custos deve-se basicamente às novas tecnologias. Anteriormente, a automatização apenas permitia o uso de máquinas especializadas, rígidas, capazes de realizar uma função única. A ausência de flexibilidade na produção era uma limitação que afetava a produtividade. Assim, a flexibilidade de um sistema produtivo pode ser definida como a capacidade de resposta e de adaptação da produção frente ao meio em mudança. Uma equipe é flexível se é capaz de compreender em tempo real as informações transmitidas durante o processo de produção, e, sobre esta base, também pode por si mesma, se fosse necessário, modificar seu programa operatório; é então flexível, se está em condições de responder às eventualidades.

Quanto à flexibilização das instituições[7], a globalização da economia provocou a crise de algumas, especialmente as do Estado de Bem-Estar, e conseguiu a ascensão de outras baseadas no neoliberalismo afetando toda a estrutura do Estado. A chamada crise ou o questionamento

---

3 Manuel Castells, A era da informação, tomo I, Aliança Editorial, Madri, 1998, p. 120.

4 Rubens Ricupero, Globalismo e Localismo, Braudel Papers, São Paulo, 1998, p. 1 - 3.

5 Naúm Minsburg, Transnacionalização, crise e papel do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, em Tempos violentos: neoliberalismo, globalização e desigualdade na América Latina, Atilio Borom e outros (compiladores), Ed. CLACSO, Buenos Aires, 2004, pág. 34.

6 A crise dos anos 60 e 70 do fordismo foi determinante para o futuro das relações capital-trabalho no âmbito mundial. A respeito, ver Benjamím Coriat, A oficina e o robô: ensaios sobre o fordismo e a produção de massa na era eletrônica, Ed. Século XXI, Madri, 1993. Alaim Lipietz, O pai e a mãe da riqueza: Trabalho e ecologia, Lima, Adec - ATC, 1995. Também Alaim Lipietz e Danielle leborgne, L'aprís - fordisme et son espace, en les temps modernes, Nro. 501, abril 1998, p. 75 - 114.

7 As Instituções como regras de jogo em uma sociedade, e como tal impõe limites ao comportamento das pessoas, dando forma à interação humana. Desta maneira pode-se explicar a necessidade das regras de jogo para que todos as respeitem e possam viver em sociedade (Nort Douglas, Instituções, mudança institucional e desempenho econômico, Cap. I e VIII, México, Fundo de Cultura Econômica, 1993).

do Estado de Bem-Estar deve entender-se como a redefinição das relações entre a oferta e a demanda, o controle e um modelo de regulação que permita a recuperação econômica dos trabalhadores, a autonomia política dos assalariados e a intervenção do Estado como um organizador do processo.

O modelo do Estado de Bem-Estar foi concebido como um mecanismo anticrise: o objetivo era garantir um bem-estar mínimo a todos os cidadãos. Seu promotor foi Keynes[8] , que era um fervoroso partidário da intervenção do Estado no desenvolvimento das atividades econômicas, especialmente quando o emprego e os gastos começaram a descender. Desta maneira considerava que era possível encontrar um novo equilíbrio econômico relativamente estável na redefinição das relações entre Estado e economia.

No entanto, esse modelo que permitiu recuperar o capitalismo de sua grave crise, começou a ser questionado a partir da crise do petróleo nos anos setenta e acentuou-se nos anos oitenta, como assinala Jean Bunel, "fez soar as sirenes das políticas keynesianas"[9] ; do papel do Estado que se encarregou de diversos aspectos da economia como da gestão direta da força de trabalho através da fixação do âmbito jurídico e legal; da inversão no controle dos sindicatos e das organizações sociais. Isto é, o questionamento ao Estado de Bem-Estar deu-se a partir do reconhecimento da dissolução das bases keynesianas vigentes durante a segunda metade do século XX. Além disso, busca-se a redução da intervenção do Estado no que se refere à produção de normas protetoras dos direitos sociais.

CAPÍTULO II
OS SISTEMAS DE BENEFÍCIOS DE APOSENTADORIA NA AMÉRICA LATINA

2.1. Os anos de formação e expansão

A história da seguridade social na América Latina passou por etapas primárias de proteção, como a poupança pessoal, a mutualidade ou o seguro privado. Logo, com a intervenção do Estado, criaram-se seguros sociais para proteger os direitos dos trabalhadores frente às contingências da vida. Assim, no ano de 1821, um Decreto do Príncipe Regente Pedro de Alcântara converteu-se no primeiro texto legal que registrou o tema da Previdência Social no Brasil. Posteriormente, o sistema de aposentadoria suplementar brasileiro foi criado em princípios dos anos 50 com o fim de proporcionar uma renda de aposentadoria capaz de suprir o benefício oferecido pelo sistema da seguridade social[10]. Igualmente a Espanha, a par com os países europeus, em 1883 aprovou leis de conteúdo social "quando se cria um organismo de fato: a Comissão de reformas para o melhoramento da classe operária, que passou a ser em 1903 o Instituto de Reformas Sociais"[11].

Em 1924 estabeleceu-se o primeiro programa de seguridade social no Chile. Este programa baseava-se em um sistema de repartição que contemplava benefícios de ampla cobertura para ve-

8 John Maynard Keynes (1883 - 1946), sua obra mais importante, na qual detalha a essência de sua doutrina, intitula-se "Teoria geral do emprego, o lucro e o dinheiro". Obra que teve sua origem na depressão econômica dos anos 30 e cujas propostas transformaram o pensamento econômico no século XX.

9 Jean Bunel, "O Sindicalismo submetido à prova da flexibilidade", em Fernando Valdés Dal-Ré (coord.), Sindicalismo e mudanças sociais, Conselho Econômico e Social, Madri, 1994, p. 39.

10 O termo "jubilação" (aposentadoria) provém do latim iubilaeus e do hebreo iobel que significava liberação dos escravos, o retorno das propriedades vendidas aos antigos donos, cada 50 anos entre os antigos israelitas.

11 Carmem Moreno de Toro, A concessão de aposentadoria e suas vicissitudes, Edições Laborum, Murcia - Espanha, 2006, p. 19.

lhice, incapacidade e morte, mais subsídios por enfermidade e benefícios de saúde[12]. E em 1936, no Peru legislou-se em matéria de seguridade social: a Lei de criação do seguro social operário de 1936 assentou as bases e princípios da seguridade social; posteriormente, de forma paralela, foram sendo criados outros regimes e fundos para determinados trabalhadores com base na atividade econômica que realizavam[13].

Em geral, este sistema de repartição é universal e obrigatório, tem benefícios definidos não vinculados atuarialmente aos aportes dos assegurados. De fato, o nascimento da seguridade social baseou-se em um "sistema de repartição" como solidariedade intergeracional; isto é, que os aportes daqueles que estão trabalhando atualmente servem para pagar a planilha dos atuais beneficiários.

2.2. Reforma dos benefícios na década de 90

Os desequilíbrios macroeconômicos das décadas 80 e 90 motivaram o desenho e a colocação em prática de programas de estabilização e ajuste estrutural em quase toda a América Latina. Desta maneira, a ideologia inspiradora da reforma da seguridade social baseou-se nas medidas adotadas no Consenso de Washington (CW), para os países em desenvolvimento que saíam da crise da dívida externa e do período de industrialização por substituição de importações (ISI). O CW é conhecido como um pacote de 10 instrumentos de política pública cuja aplicação pelos países da América Latina lhes permitiria ajustar suas economias em crise e retomar o crescimento. Deu-se entre os organismos financeiros internacionais (Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, Banco Internacional de Desenvolvimento), o Executivo dos Estados Unidos, "os membros do Congresso que tomaram um especial interesse na América Latina"[14]. Aos quais se somaram a Reserva Federal (FED) que em seu tempo representava também o Executivo estadunidense, o Tesouro dos Estados Unidos, os ministros da fazenda dos países do G-7 e os presidentes dos vinte bancos comerciais mais importantes.

Samuel Fisher[15] resume o conteúdo concreto do CW em quatro princípios básicos: parâmetros macroeconômicos saudáveis e estáveis, um Estado pequeno e eficiente, um setor privado muito eficiente e que se torne cada vez maior, ênfase nas políticas de redução da pobreza, área privilegiada de intervenção estatal. Medidas que buscam acabar com os traços das políticas desenvolvimentistas nos países da América Latina e instaurar a soberania da economia de mercado. No entanto, é discutível sua aplicação[16].

Por este meio, propôs-se reduzir o Estado a sua mínima expressão, entregando a produção, circulação e distribuição de bens e serviços ao "livre mercado". Não obstante, os países desenvolvidos preferiram prosseguir com medidas protecionistas para proteger áreas especificas de sua produção ou manter acordos que compreendam zonas geográficas para o livre comércio, diferentemente

12 Vittorio Corbo e Klaus Schmidt, Efeitos Macroeconômicos da reforma de benefícios no Chile, p. 4.

13 Em 1973, criou-se o Sistema Nacional de Benefícios através do Decreto Lei 19990, que articulou dentro de seu âmbito, além do benefício de aposentadoria, o de invalidez e os de sobreviventes, ao que tinham acesso todos os trabalhadores sem distinção de trabalho.

14 Luis Carlos Bresser Pereira, As Reformas Econômicas nas Novas Democracias: um enfoque social democrata, Madri, Aliança Editorial, 1995, p. 32.

15 Samuel Fisher, em John Williamson, Latin America Adjustment: How has happened? Washington DC, John Williamson Editor, Institution for International Economics, 1990, p. 26.

16 Shahid Javed Burki e Guillermo E. Perri, Mais além do Consenso de Washington: a hora da reforma institucional, Estudos do Banco Mundial sobre a América Latina e o Caribe, Washington DC, 1998.

dos países da América Latina, que indiscriminadamente abriram suas fronteiras ao intercâmbio comercial[17].

A privatização teve desenvolvimento díspar nos países da região, porém em todos reduziu-se a participação das empresas públicas no PIB. Especificamente a privatização dos benefícios, via capitalização de aporte individual administrado por sociedades anônimas, é o feito mais relevante na região nas duas últimas décadas. Os organismos financeiros internacionais pressionaram os governos para que incluíssem como parte das reformas econômicas, em processo de execução, a imperiosa e impostergável necessidade de reformar a seguridade social[18].

2.3. Novo sistema de benefícios de aposentadoria

A reforma da seguridade social na América Latina significou incorporar o sistema de capitalização individual em substituição total ou parcial aos de repartição. Este sistema surge em oposição e como crítica ao sistema de repartição e no fundo ao Estado de Bem-Estar. Desde a década de 80, quando o ritmo das economias decaiu a partir do incremento dos preços internacionais do petróleo, iniciou-se a questionar a seguridade social.

Então se deu esta outra forma de organizar a poupança, quando as pessoas capitalizam aportes e rendimentos sobre eles para financiar seus benefícios de aposentadoria; é o que se chama um sistema de capitalização. Em sentido estrito, o benefício que alguém percebe a partir de uma determinada idade é resultado do que investiu (poupou), incluindo os rendimentos capitalizados ao longo de sua vida. Nos sistemas de capitalização individual, fixam-se as prestações sobre o saldo final disponível na conta individual. O exemplo emblemático do sistema de capitalização é o do Chile, criado em 1981.

O corpo teórico de sustento do SPP baseia-se nos seguintes elementos: a capitalização Individual na qual o afiliado, ao longo de sua vida laboral aporta os recursos que servirão diretamente para o pagamento de seu benefício, os quais sempre permanecem em uma conta pessoal para cada trabalhador. A liberdade de escolha, o afiliado é livre para escolher se deseja afiliar-se ao SPP, escolher a AFP que administre seus fundos, transferir seu fundo de benefícios de uma AFP a outra, assim como eleger a forma de receber as prestações. Isto é, o afiliado pode realizar uma transferência a outra AFP de sua escolha e pode eleger entre distintos Tipos de Fundo, cada um deles com uma composição de carteira de investimentos distinta, que em cada caso se associam em níveis de risco e por índices de rentabilidade diferentes. Quanto à participação ativa, o trabalhador pode verificar, em qualquer momento, que seus aportes realizem-se e sejam investidos adequadamente, contribuindo desta forma para um funcionamento eficiente do sistema. O que supõe transparência. Isto é, o afiliado recebe informação permanente e oportuna do destino de seus aportes e o rendimento que obtém. Finalmente, o sistema conta com a fiscalização, o controle e a supervisão do Estado, que é exercido através de distintas superintendências.

CAPÍTULO III
OS MODELOS DE BENEFÍCIOS DE APOSENTADORIA DEPOIS DA REFORMA

A existência dos dois sistemas de aposentadoria provocou a implementação de três modelos: substituto, paralelo e misto. Por isso, utilizamos o conceito de modelo de estrutura fática que

17 Ver CEPAL, Transformação produtiva com Equidade: um enfoque integrado, Chile, 1992.

18 No entanto, segundo informe da OIT na 91 Conferência de 2003, verificaram-se êxitos na melhoria da cobertura em benefícios no Brasil e em saúde na Costa Rica, em ambos casos, com base no sistema público.

serve apenas de guia para explicar outras estruturas como os sistemas. Isto é, trataremos estes três modelos através dos casos típicos em determinados países[19, 20].

3.1. O modelo substituto

Quando o sistema público de repartição é fechado e substituído com o regime único de capitalização individual administrado por empresas privadas[21]. Existe cotização fixa (excelência de equilíbrio de longo prazo) a uma conta cujos recursos são investidos e cujos rendimentos capitalizam-se. O benefício é variável e depende do montante acumulado; a liberdade de escolha entre administradoras de fundos deve garantir a concorrência entre elas. Os riscos da rentabilidade, assume-os o afiliado, e o Estado assume o risco de que os afiliados que cumprem com requisitos de aposentadoria não alcancem o valor para completar o necessário para um benefício mínimo. Além disso, Chile, Bolívia, México e El Salvador são exemplos típicos; também em 2003, reformou-se o sistema previdenciário na República Dominicana optando pelo modelo substituto. Nesta versão da tese apenas mencionaremos dos casos típicos por modelo.

3.1.1. Chile

Em 4 de novembro de 1980, durante o governo militar de Augusto Pinochet, José Piñera Carvallo introduziu a reforma das benefícios com o D.L. N° 3500 e D.L. N° 3501, que colocou em vigor uma reforma estrutural do sistema de benefícios, estabelecendo-se um regime obrigatório de benefícios baseado na capitalização individual administrada por empresas privadas. As AFP encontram-se supervisionadas pela Superintendência de Benefícios. Os trabalhadores automaticamente afiliados, e por isso obrigados a contribuir, são os menores de 65 anos, se homens, ou de 60 anos, se mulheres; para os de idade superior a essa a cotização é voluntária.

Em março de 2008, o Congresso, por unanimidade, realizou mudanças e outros ajustes menores, mediante a Lei N° 20255, mantendo o sistema de capitalização individual com um "benefício básico". Atualmente, neste ano de 2010, a Ministra de Trabalho e Previdência Social assinalou que se estuda a majoração na idade de aposentadoria das pessoas, devido ao aumento das expectativas de vida da população. A discussão que se produziu é sobre as liberdades de opção existentes para os afiliados ao regime por capitalização individual, no que tange a destinação de recursos de suas contas individuais a fundos de riscos, segundo a idade, apesar de que o DL 3.500 de 1980 estabelece restrições. Finalmente, o Chile segue sendo o exemplo emblemático: sua reforma previdenciária, isto é, a privatização do sistema de benefícios impactou ao mundo com resultados que superaram todas as expectativas e transformou-se em produto chileno de exportação[22].

---

19 A respeito, ver o Boletim Estatístico da Associação Internacional de Organismos de Supervisão de Fundo de Benefícios (AIOS), Os regimes de capitalização individual na América Latina, Número 11, junho de 2004, p. 2. Também o artículo de Carmelo Mesa Lago: "Contrarreformas de Sistemas Privados de Benefícios na América Latina: Argentina ou Chile?, na Revista Análise Laboral, Vol. XXXIV, N° 396, junho 2010, p.14.

20 Cabe assinalar o caso especial da Argentina em que no ano de 1993, sob o governo de Carlos Menem, instaurou-se o sistema, chamado Sistema Integrado de Aposentadorias e Benefícios, constituído pelo regime de Repartição e os agentes conhecidos como as Administradoras de Fundos de Aposentadorias e Benefícios como empresas privadas com fins de lucro dedicadas a administrar os fundos gerados com os aportes das aposentadorias realizados pelos trabalhadores no regime de capitalização individual estabelecido pela Lei 24241. No entanto, em 20 de novembro de 2008, sob o governo de Cristina Kirchner sancionou-se a Lei N° 26425 mediante a qual anula-se o regime de capitalização, ficando vigente exclusivamente o regime público, o que absorve e substitui o de capitalização.

21 Exceto no México onde as empresas públicas ou mistas também podem participar no sistema de capitalização.

22 Infante Maria Teresa, AFP - As três letras que revolucionam a América, p. 17.

3.1.2. México

No ano de 1995, reformou-se a Lei do Seguro Social devido aos crescentes problemas financeiros que enfrentava. Pretendia-se corrigir a situação financeira do Instituto de Seguro Social e a problemática do número de beneficiários. "No entanto estes objetivos apenas se concretizarão uma vez que o maior número de trabalhadores aceite migrar ao novo esquema"[23].

Mediante esta modificação, substitui-se o sistema de repartição (benefícios definidos) pelo de capitalização individual (contribuições definidas)[24]. No entanto, o mecanismo proposto de contas individuais oferece o benefício aos trabalhadores no sentido de que também poderão ser feitos aportes voluntários, para aumentar o montante do benefício à aposentadoria. Outra das características do sistema de contas individuais é sua livre portabilidade, isto é, os trabalhadores poderão migrar entre o setor público e privado levando consigo os recursos de seu benefício sem perder os aportes que tenham acumulado. Além disso, apesar de serem contas individuais existe um esquema de poupança solidário, no que, por cada peso que aporte o trabalhador, o Estado aporta 3,25 pesos até um máximo de 6,5% do salário básico. É também por isso que o Governo Federal dá maior proteção aos trabalhadores de menos renda ao assegurar-lhes um benefício mínimo garantido, o qual com a iniciativa eleva-se de um a dois salários mínimos.

3.2. O modelo paralelo ou dual

No modelo paralelo ou dual, mantém-se o sistema anterior, porém já não é a única alternativa; o sistema público é reformado gradualmente ou ao início, em parte ou ao todo, podendo conter capitalização coletiva parcial. O afiliado pode eleger entre os dois regimes e os que estão no sistema de capitalização podem mudar livremente de administradora de fundos. As preferências entre um ou outro regime e inclusive entre distintas administradoras dentro do mesmo regime devem ponderar riscos políticos e financeiros no tempo, também valorar a qualidade da gestão; desta forma, na escolha pesam os incentivos próprios ao desenho institucional, que definem a mobilidade. Como ambos sistemas competem, a regulação e supervisão pode estar a cargo de uma superintendência em um contexto de autorregulação ou no âmbito dos reguladores públicos existentes para os bancos e seguros. Os países do Peru e Colômbia são os casos típicos[25].

3.2.1. Peru

O Sistema Privado de Benefícios foi criado em 6 de dezembro de 1992, mediante o Decreto Lei Nº 25897, com a finalidade de contribuir ao desenvolvimento e fortalecimento do sistema previdenciário no país[26]. O sistema privado surge como uma alternativa ao sistema público, de tal forma que o trabalhador possa decidir se deseja permanecer no público ou afiliar-se ao privado. Este sistema sustenta-se em contas individuais de capitalização, que tomou como modelo o sistema chileno de capitalização individual.

Desta maneira, atualmente existem distintos sistemas de benefícios de aposentadoria: o públi-

23 Análise Estratégica do CEESP, A Nova Lei do ISSSTE, p. 1.

24 Morais Ramírez Maria Ascensão, Nova Lei do ISSSTE e benefícios de aposentadoria. Biblioteca Jurídica Virtual do Instituto de Investigações Jurídicas da UNAM, p. 263.

25 O Peru foi o segundo país na região, depois de Chile, a criar um sistema privado de benefícios em 1992. A respeito, ver Carmelo Mesa Lago, A reforma da seguridade social, análise comparativa do Peru no contexto latino-americano, Universidade do Pacífico e Fundação F. Ebert, Lima, 1995.

26 Um documento muito importante é o especial sobre o Sistema Privado de Benefícios, dirigido por Luis Aparicio Valdez, na Revista Análises Laboral, Vol. XXV, Nº 283, janeiro 2001.

co que é de repartição e que está normatizado através do Decreto Lei 19990, Sistema Nacional de Benefícios (SNP) e o regime do Decreto Lei 20530; os planos privados ocupacionais como a Caixa de Benefícios e Seguridade Social do Pescador, e a Caixa de Benefícios Militar-Policial; e o Sistema Privado de Benefícios (SPP) de capitalização individual normatizado pelo Decreto Lei 25897.

3.2.2. Colômbia

Em 1993, através da Lei N° 100 criou-se o "Sistema Geral da Seguridade Social Integral", formado pelo conjunto das entidades públicas e privadas, normas e procedimentos, e pelos regimes gerais estabelecidos para benefícios, saúde, riscos profissionais e os serviços sociais complementares. Esta norma elimina o monopólio do Estado na concessão dos serviços da Seguridade Social, e estabelece um sistema competitivo, que implica que cada cidadão pode escolher voluntariamente. Atualmente os trabalhadores são livres para transitar entre os sistemas públicos e privados, porém devem cumprir um mínimo de anos de permanência antes de cada mudança.

No Regime de Prêmio Médio com Benefício Definido, os aportes dos afiliados e seus rendimentos constituem um fundo comum de natureza pública, que garante o pagamento aos beneficiários por velhice, invalidez ou de sobreviventes, ou uma indenização substitutiva, previamente definida. E o Regime de Poupança Individual com Solidariedade está baseado na poupança proveniente das cotizações e de seus respectivos rendimentos financeiros e a garantia do benefício mínimo. Também existem os benefícios voluntários, estes últimos são um produto que oferecem as Administradoras de Fundos de Benefícios, através do qual o afiliado tem a possibilidade de poupar voluntariamente para complementar o benefício obrigatório que recebe com o Sistema Geral de Benefícios. Cada AFP tem a liberdade de oferecer diferentes Fundos de Benefícios Voluntários[27].

3.3. Modelo misto: casos típicos

O modelo misto implica a reforma do sistema público e passa a ser um componente que se combina com a do regime de capitalização plena e individual. O sistema público reconhece um benefício básico (concessão definida) sob um sistema de repartição, e o de capitalização outorga um montante adicional sobre seus aportes voluntários. Isto é, tem dois componentes: um sistema público de repartição e benefícios definidos, e um sistema privado de capitalização individual, no qual se paga um benefício complementar. Uma parte da cotização vai ao regime público de repartição, que pode solver um benefício básico e universal aos contribuintes, a outra parte incorpora-se à conta individual como um benefício complementar. Vejamos.

3.3.1. Costa Rica

Mediante a Lei do Regime Privado de Benefícios Complementares, Lei N° 7523 de 7 de julho de 1995, autorizou-se a criação dos sistemas ou planos privados de benefícios complementares e de poupança individual, destinados a brindar aos beneficiários proteção complementar ante os riscos da velhice e a morte[28]. Tal lei também criou a Superintendência de Benefícios, a mesma que começou a funcionar a partir de agosto de 1996.

Em abril de 2001, a Costa Rica pôs em funcionamento um novo sistema de benefícios, de tipo "multipilar" mediante um sistema misto que inclui a participação do setor público e privado para ad-

27 Raúl Manrique Berrio, Elementos Básicos da Nova Reforma Previdenciária, Colômbia, 2001.

28 Arguedas Gourzong Cinthia, Reforma do Sistema de Benefícios na Costa Rica: Avaliação da Nova Organização, agosto 2002, p. 8

ministrar os fundos, o mesmo que pretende resolver os problemas assinalados no âmbito da seguridade social, mediante um maior grau de cobertura através do tempo, equidade entre os contribuintes, juntamente com sentar as bases para suprimir o eventual déficit financeiro que seria gerado nesta área[29].

3.3.2. Uruguai

A partir do ano de 1996, criaram-se as Administradoras de Fundos de Poupança Previdenciária (AFAP) que são organismos que administram os fundos de benefício no Uruguai. São sociedades anônimas que possuem um objeto social único, surgem mediante a aprovação da Lei 16.713, a mesma que estabelece um novo regime previdenciário: O Sistema Previdenciário Misto. Uma das condições impostas pela lei é que ao menos uma das administradoras devia ser de propriedade estatal. Estas administradoras encontram-se supervisionadas pelo Banco Central do Uruguai, bem como esta última custodia o dinheiro dos afiliados.

As AFAP apenas administram os fundos (chamado "Fundo de Poupança Previdenciárial") e por isso cobram uma comissão que representa sua única renda e o montante que cobram é diferente em cada AFAP, porém necessariamente devem outorgar as prestações estabelecidas pela lei: aposentadoria, benefício, subsídios e pagamento de dever sucessório. Este sistema complementa-se com a concessão que brinda o Banco de Previdência Social, a mesma baseia-se em um sistema de solidariedade intergeracional. A poupança que se gera na conta é propriedade do trabalhador.

CAPÍTULO IV
NECESSIDADE DA SEGURIDADE SOCIAL COMO SISTEMA

Neste capítulo, desenvolveremos os problemas do sistema público, as insuficiências do sistema privado de benefícios, as dificuldades do modelo provisional paralelo ou dual e a seguridade social como sistema que responde a uma necessidade coletiva dos países latino-americanos.

4.1. Problemas do sistema público

Os diferentes problemas e de distinta espécie que tem sofrido o sistema previdenciário público na América Latina, como a cobertura minoritária relativa à população, as cotizações dos empregadores em momentos de crise, as limitadas prestações, a complexidade administrativa e burocrática, têm originado o divórcio do sistema previdenciário relativo aos beneficiários, que se expressa em problemas permanentes como a dívida previdenciária e a falta de institucionalidade dos benefícios de aposentadoria. De fato, as dificuldades mencionadas do sistema previdenciário público não são resultado do acaso, nem da inércia ou da simples evolução das coisas. Pode-se entender melhor se se explicam, ao menos parcialmente, as responsabilidades a médio prazo do sistema de repartição, as dificuldades econômicas produto da inflação, a expressiva dívida dos empregadores do setor público e privado, o uso dos recursos para fins alheios, a deficiente gestão administrativa e econômico-financeira, a corrupção, e o não pagamento do Estado de suas dívidas incalculáveis que terminaram, em fins dos anos oitenta, gerando crise.

Por outro lado, em geral, os esquemas administrados de maneira pública foram erodindo progressivamente por vários fatores de ordem estrutural: o relativo envelhecimento da população; por

29 Vindas Espinoza Karol e Matarrita Venegas Rodrigo, Sistema de Benefícios e Mercado de Valores na América Central, Revista Latino-Americana de Mercado de Valores, março 2008, p. 42.

taxas de substituição mal estimadas ou que não levaram em conta adequadamente os fatores incidentes, como por exemplo a expectativa de vida, o nível de benefício e o prazo a que se obrigavam a entregá-las; menor peso relativo dos empregos dependentes, formais e de maior produtividade (que são o grosso da contribuição obrigatória) e no contexto, baixas taxas de crescimento econômico. Nessa dinâmica, os sistemas de benefícios derivaram primeiro em simples esquemas de repartição, ao desaparecer as reservas técnicas; e progressivamente se tornaram mais dependentes das finanças públicas, com duas restrições muito claras: o nível da cotização do trabalhador, que incide sobre os custos laborais de contratação; porém também o nível de obrigações previdenciárias no gasto público, que pressiona os outros componentes do orçamento, em especial sobre aquele que é mais flexível, o investimento público.

4.2. Insuficiências do sistema privado de benefícios

O Sistema Privado de Benefícios enfrenta problemas e limitações para seu desenvolvimento de maneira diferente em cada país latino-americano. Em quatro proposições pode resumir-se o corpo teórico do SPP, como assinalamos em páginas anteriores:

- Os benefícios são mercadorias reguladas pela oferta e demanda do mercado.
- Responsabilidade individual e liberdade pessoal na poupança para obter benefícios[30].
- A empresa privada é garantia de eficiência e modernidade na gestão de aposentadorias.
- O sistema é seguro e rentável, e possibilitará a reativação econômica do país.

Uma revisão objetiva da realidade latino-americana bastaria para demonstrar quão longe está o modelo teórico do mundo real[31]. A acentuada crise produtiva, tecnológica, ocupacional e social de muitos países latino-americanos faz irrelevantes as proposições apresentadas, por várias razões:

- A concentração da renda e da propriedade no setor financeiro transforma em uma ficção o mercado de capitais perfeitos e vazios de todo conteúdo real a ideia de taxas ótimas à poupança, investimento e crescimento econômico, determinada pelo livre mercado.
- A marcada crise industrial e os mercados de trabalho estão longe de converter automaticamente a poupança interna em inversão segura.
- O caráter das remunerações e sua desregulação, que incidem na atividade econômica junto com a persistente taxa de desemprego e subemprego, expõem claramente o simplismo da teoria da previdência social, da poupança forçada individual.
- O desemprego e subemprego, expressos na constante perda de poder aquisitivo, seria uma das causas principais do crescimento da pobreza.

De fato, o problema do desemprego e subemprego converte-se em um limite estrutural para a afiliação massiva. Além disso, o impacto desta situação se estende à economia informal, pois a demanda dos bens e serviços depende em grande medida da renda média dos trabalhadores. Por outro lado, o SPP, dada sua finalidade, tem outra importante dificuldade no investimento que constitui o valor - cota como resultado da participação do aporte do trabalhador, que está levando muitos a vender suas ações.

---

30 Em um contexto mundial de ampliação social de um novo individualismo, desprovido de ideais sociais e com aspirações ao bem-estar material e crescente hedonismo que tende a fazer do lucro individual a finalidade da existência (Ver Jeam Poirier, A Machine à civiliser, em Histoire de moeurs, A Pleíade, París, 1991. Também Gilles Lipovetsxi, L´ére du vide, Gallimard, París, 1993).

31 Um dos fatores que impede que o mercado de benefícios e de seguros de vida se desenvolvam mais é o fato de que as empresas seguradoras sofrem de um problema de escolha adversa, que resulta da falta de informação sobre a expectativa de vida de seus segurados individuais, ao não poder distinguir entre bons e maus riscos.

4.3. Dificuldades do modelo previdenciário paralelo ou dual

No modelo previdenciário paralelo ou dual, como implementação dos sistemas, todo trabalhador novo que recém ingressa ao mercado laboral tem a possibilidade de decidir se se incorpora ao sistema privado ou público, como expressamente se assinala no caso peruano, isto é, existe o direito a escolher. Da mesma forma, a desfiliação, reversibilidade denominada também "livre mobilidade" do sistema privado implica, como seu nome indica, o livre traslado em geral ao sistema público e vice-versa, com aval do Estado.

Ou seja, um efeito não buscado da privatização da seguridade social em benefícios foi o ressurgimento da necessidade da participação do Estado na redefinição de aspectos regulamentares que garantam e possibilitem a afiliação. Em conclusão, nestes momentos de dificuldade do sistema privado quanto a problemas urgentes e concretos, a concepção radical da subsidiaridade do Estado cedeu passo a posições mais realistas, em que foi importante e vital a participação e ajuda do Estado e não apenas o funcionamento irrestrito do mercado.

Finalmente, no traslado do sistema privado ao público, o trabalhador perde a propriedade dos recursos da conta individual que tem no SPP, porque passam a um fundo comum. No caso inverso, se um trabalhador decide deixar o sistema público e voltar ao sistema privado, poderia perder parte dos aportes realizados. Haveria um desequilíbrio financeiro grave no sistema público já que um maior número de beneficiários no sistema privado (pelo traslado) teria que ser suportado pelos trabalhadores ativos (via aumento do aporte) ou, por um maior subsídio do Tesouro Público. Seria posta em risco a viabilidade financeira do Estado e a concessão de outros serviços públicos, como o fornecimento de novos benefícios.

4.4. A seguridade social como sistema

A discussão relativa ao sistema privado ou público atualmente toma um sentido distinto, já não está em jogo uma posição voluntarista a favor de uma ou outra opção, mas sim a imperiosa necessidade de propor alternativas. Além disso, o questionamento a qualquer sistema de benefícios não deve levar a propor sua liquidação, mas sim a superar esses problemas, para lograr que funcione através de mecanismos que signifiquem redistribuir melhor a riqueza, afetando a renda nacional de tal modo que seja custeada por todos para proteger a todos. Em realidade, apesar das dificuldades do sistema de benefícios, ninguém, no entanto, declarou morta a ideia da seguridade social como sistema, e a necessidade de proteção não diminui, mas aumenta, em todo o mundo como um direito fundamental reconhecido universalmente. Além disso, é inegável que as sociedades democráticas tendem a obter, em geral, certos níveis mínimos de bem-estar através da seguridade social que se traduz no respeito a princípios que refletem sua concepção dos direitos humanos e da dignidade humana.

É certo que o seu conceito e prática debilitaram-se consideravelmente na maioria de países, porém em nenhum, nem sequer naqueles que se proclamaram fervorosos partidários do mercado e da redução da participação do Estado, foram quebradas as principais expressões visíveis da seguridade social. Então, apesar das insuficiências que a seguridade social tem demonstrado, pensamos que ela seguirá vigente como sistema em torno do qual a ação do Estado deverá reformular sua estratégia.

Um sistema público com um benefício básico e concessão definida em um sistema de repartição e de capitalização outorgaria um montante adicional sobre os aportes voluntários.

Isto é, teria dois componentes, superando o modelo dual ou opcional[32]: um sistema público de repartição e benefícios definidos, e um sistema privado de capitalização individual, o qual pagaria um benefício complementar. Uma parte da cotização iria ao regime público de repartição, que pode solver um benefício básico e universal aos contribuintes, a outra parte incorpora à conta individual um benefício complementar.

Podem ser assinaladas algumas constatações[33] da viabilidade de um modelo misto, tais como, a cobertura global não parece haver aumentado, segue circunscrita aos trabalhadores dependentes do setor formal; mais ainda com mercados laborais voláteis e informalizados crescentemente; o Estado segue tendo um papel sumamente importante como subsidiário no sistema, em especial no que se refere aos trabalhadores de baixa renda. Além disso, seria solucionado o caso de pessoas que se qualificam para benefícios mínimos, não estando incorporadas ao sistema de capitalização, porque seu saldo acumulado é insuficiente para financiar um benefício, o que requer um esforço fiscal complementar.

Desta maneira, a seguridade social em matéria de benefícios constitui não apenas um seguro, em que correspondem aportes atuais e prestações futuras; mas que também cumpre uma função redistributiva, sendo socialmente equitativa de modo que os que estão em pior situação sejam apoiados para completar sua poupança ou recebam valores relativamente maiores ao que aportaram[34].

CAPÍTULO V
CONCLUSÃO

Em nossos países, além de boas intenções, nunca se teve universalidade em matéria de aposentadoria; mais bem se costuma encontrar que a "poupança forçada" está normalmente associada a uma inter-relação, dos trabalhadores dependentes e do setor formal, e nesse sentido é um espelho do funcionamento dos mercados de trabalho. Por isso, vê-se seriamente afetada a função redistributiva da seguridade social, expressada como garantia constitucional universal, quando busca transferir recursos em exercício solidário para aqueles que definitivamente não estão em condições de poupar de alguma maneira para sua velhice, porém que igualmente avançam até esta etapa da vida.

Desta forma, sintetizamos os modelos de seguridade social, em matéria de aposentadoria, nos principais países latino-americanos e as suas insuficiências. Por isso, consideramos que é possível encontrar uma nova via de desenvolvimento do sistema previdenciário na América Latina, que consiga seus objetivos mediante a ação determinante do Estado, sem que esta exclua a iniciativa privada e a participação organizada dos agentes econômicos e sociais. E como objetivo geral a implementação da seguridade social tanto quanto possível deve surgir de uma nova equação planificação-mercado, a partir de um marco estrutural que consagre o âmbito da competência do Estado, para enfrentar com êxito os problemas resenhados neste artigo. Desta maneira, pode-se

32 A crítica liberal, relativa aos perigos do modelo dual, assinala que "é fácil advertir as consequências mais negativas destas experiências. Desde já, se impede o regime de capitalização de desenvolver todo seu potencial, pois ele fica restrito a um tamanho menor ao que poderia ter" (Raúl Bustos, Reforma dos Sistemas de Benefícios: perigos dos programas opcionais na América Latina, Revista de Estudos Públicos No. 58, 1995, p. 331).

33 Ver CEPAL, ob.cit., p.151.

34 "A seguridade social é ao mesmo tempo um programa de poupança (forçada) de frente para a aposentadoria, isto é, um programa de seguros, e um programa de redistribuição…" (Joseph E. Stiglitz, Ob.cit, p. 372).

avançar na construção de uma sociedade que torne compatível o desenvolvimento material com a equidade social e a democracia.

Definitivamente, trata-se de examinar como se conjuga seguro e solidariedade em um esquema geral e como é possível distribuir e compartilhar riscos com equidade. Obviamente nenhum destes temas é fácil e requer condições especiais de governabilidade, participação cidadã e crescimento econômico. Esperemos que esta perspectiva da seguridade social como direito humano e política social transforme-se em um *ethos* normativo que defina valores e ideais. Certamente há muito caminho a percorrer, porém também há muitos mitos a desvelar se se quer ter em geral níveis mínimos de seguridade social.

JOSE JAIME
Participante da Espanha

Artigo 6

Extensão da Proteção Social em Saúde em Favor dos Idosos Sob o Enfoque de Coesão Social

1. INTRODUÇÃO

A decisão que me induz a propor o tema desta Tese surge como consequência de dois anos de trabalho no Programa EUROsociAL[1] e a constatação dos diferentes resultados, quanto a eficácia, eficiência e alcance das políticas públicas a favor dos grupos vulneráveis, quando estas se concebem a partir do enfoque de Coesão Social e quando não é assim. Minha pretensão é dar uma contribuição para poder chegar a estender a Proteção Social em Saúde, com qualidade, a um maior número de Idosos.

A Extensão da Proteção Social em Saúde em favor do coletivo de Idosos na América Latina deve ser abordada desde a perspectiva da mudança familiar e social que se está levando a cabo na região, sua implicação na estrutura de apoio ao Idoso, a desigualdade das sociedades, a falta de uma cobertura sanitária adequada e, em geral, as carências dos serviços sociais.

Dado que tanto a desigualdade como as carências nos serviços sociais eram e são elementos muito arraigados na América Latina, a mudança de paradigma se produz ao incorporar as mudanças inerentes ao núcleo familiar: a diminuição do número de filhos, tornando mais complicada a distribuição de tarefas em torno aos cuidados do Idoso, e a mudança progressiva do papel da mulher na sociedade.

Por outro lado, a crescente esperança de vida faz com que se devam acometer reformas políticas que considerem o Idoso uma peça importante para o desenvolvimento do Estado, recuperando para este grupo um papel importante na sociedade e banindo a assimilação de Idoso como "carga social".

Neste estágio, é necessário tomar consciência de que a melhor maneira de fazer uma proposta para acometer a Extensão da Proteção Social em Saúde em favor do Idoso na América Latina é contemplando a situação atual desde sua dimensão integral, com uma visão do conjunto das necessidades do grupo do Idoso, complementando medidas de assistência primária em saúde e proteção ativa e passiva, com instrumentos de proteção econômica, de prevenção, de reabilitação e de integração social.

Por sua vez, estas medidas hão de ser mais importantes e específicas quanto mais vulnerável é a pessoa a quem vão dirigidas, tendo em conta os matizes de singularidade que possui o pertencer a coletivos indígenas ou afro-descendentes, viver em comunidades isoladas ou ser homem ou mulher.

O enfoque de coesão social transversalizado a todas as políticas de proteção social em saúde para

1 Programa EUROsociAL: Programa concebido e financiado pela Comissão Europeia para desenvolver o mandato dos Estados Membros da União Europeia de posicionar a Coesão Social como política prioritária de cooperação entre a União Europeia e a América Latina. www.programaeurosocial.eu

o Idoso, que se propõe nesta Tese, faz mais perceptível um Estado que se responsabiliza pela melhora da situação de bem-estar de seus idosos, uma sociedade que é consciente da necessidade de protegê-los, e de uma parte dela, os Idosos, que se sentem mais integrados na sociedade em que vivem, com um maior sentido de seu pertencimento a ela, o que em definitivo vai favorecer a diminuição da brecha de desigualdade entre os Idosos e o restante dos concidadãos e, por isso, redundará na melhora da coesão social do país.

2. RESUMO EXECUTIVO

Estrutura do documento

Esta Tese estrutura-se partindo desde o conceitual, quanto à proposição de coesão social e as políticas com enfoque de coesão social, até a concreção dessas políticas através dos serviços de saúde e serviços sociais que já são proporcionados, com o fim de fazer efetiva a extensão da proteção social em saúde aos Idosos.

Inicia-se propondo uma definição de coesão social que sirva para impregnar a análise das políticas que influem na melhora do bem-estar dos Idosos, apresentando em primeiro lugar as políticas mais gerais ou abarcadoras, como são as referentes aos processos de geração de renda, as urbanas, de seguridade cidadã, as que focalizam o gasto público, as relativas ao mercado de trabalho e à seguridade social e às macroeconômicas, para ir descendo às mais concretas, que concernem às políticas de coesão social em saúde.

Uma vez analisado o âmbito político em que se circunscrevem as circunstâncias vitais dos Idosos, estuda-se o âmbito referencial da situação do grupo, apresentando os determinantes da saúde e sua incidência nos Idosos, a evolução do envelhecimento e a situação previsível para este coletivo e a tomada de decisões por parte dos poderes públicos, em um futuro a curto, médio e longo prazo.

Analisados estes aspectos que enquadram as circunstâncias políticas, socioeconômicas, populacionais e de saúde do grupo, aborda-se a análise da proteção social em saúde, assinalando a cobertura que existe, o acesso aos serviços sanitários e sociais e os recursos humanos disponíveis e necessários.

Para poder avançar na extensão da proteção social em saúde, os passos que se produzam hão de estar validados pelo poder político e controlados pelo judiciário, de maneira que em torno da proteção dos Idosos se haja criado ou se crie seguridade jurídica. Para isso, apresenta-se a situação jurídica e institucional que existe na União Europeia e na América Latina.

O capítulo 9 dedica-se à apresentação e análise das ações concretas que permitem a extensão da proteção social em saúde, concebida, de maneira integral como "a saúde em todas as políticas". Apresentam-se os planos, programas e atuações de ordem internacional e nacional. Para completar estas ações, o capítulo 10 analisa os convênios que afetam a velhice e sua proteção social desde a perspectiva de migração e da integração regional.

Finalmente, propõe-se uma série de considerações para o futuro com a finalidade de avançar na extensão da proteção social em saúde do Idoso com enfoque de coesão social.

Coesão social

A definição de Coesão Social que aplico ao longo desta Tese foi tomada do Programa EUROsociAL, a qual incorpora aspectos das definições do Conselho da Europa, a CEPAL e a Comissão Europeia, e é a seguinte:

"A Coesão Social é um atributo das sociedades, implica a igualdade de oportunidades para que a população exerça seus direitos fundamentais e assegure seu bem-estar, sem discriminação de nenhum tipo e atendendo a diversidade. Desde a perspectiva individual, a coesão social pressupõe a existência de

pessoas que se sentem parte de uma comunidade, participam ativamente em diversos âmbitos de decisão e são capazes de exercer uma cidadania ativa. A coesão social também implica o desenvolvimento de políticas públicas e mecanismos de solidariedade entre indivíduos, coletivos, territórios e gerações".

A Coesão Social como enfoque das políticas públicas incorpora a elas a importância do exercício efetivo dos direitos econômicos, sociais e culturais da população. Em sua dimensão econômica, fomenta o crescimento e uma distribuição mais igualitária da riqueza. A coesão social gera mais confiança, cooperação cívica, e afasta a inseguridade, pelo que se converte, por este motivo, em um fator de estabilidade econômica dos países. Além disso, a promoção da cidadania social aporta estabilidade política e legitima a democracia através do aumento do bem-estar e da participação.

A coesão social é um atributo das sociedades democráticas, que tem como resultado a formação de um tecido social e a vertebração das distintas comunidades e grupos de um país, quando as políticas públicas baseiam-se nos seguintes princípios:

- a igualdade de oportunidades, sem discriminação e com atenção à diversidade;
- a promoção do bem-estar para o conjunto da população;
- a participação ativa da cidadania propiciada por um sentimento de pertencimento e;
- a solidariedade entre grupos, territórios e gerações.

Sem participação cidadã não se podem gerar políticas de coesão social. Aqueles que participam compartem vínculos e responsabilidades com as demais pessoas que fazem exercício ativo de cidadania. Tal exercício, ao mesmo tempo, é um potente gerador de maior coesão social. Por isso, é fundamental que exista uma relação de confiança entre os cidadãos e as instituições públicas dirigidas por pessoas que tenham sido eleitas democraticamente.

A América Latina é a região do mundo com maiores taxas de desigualdade. É um problema chave para afrontar a extensão da proteção social aos mais vulneráveis.

As Políticas Públicas e a Coesão Social

É necessário promover políticas públicas responsáveis que envolvam uma melhor distribuição da riqueza e dos benefícios do crescimento econômico. Devem ser estabelecidas políticas fiscais e de proteção social adequadas para fomentar um crescimento econômico equitativo, com justiça social, que favoreça a criação de empregos de qualidade e produtivos, e que busque incorporar o setor informal na economia formal. As políticas públicas devem ser concebidas com o compromisso de erradicar a pobreza, a desigualdade, a exclusão social e todas as formas de discriminação.

Devem fomentar a governabilidade democrática e maior acesso a educação, saúde, emprego e serviços sociais para os menos favorecidos, integrando nelas a perspectiva de gênero e incorporando ferramentas para atrair os grupos mais discriminados, como os povos nativos e os afro-descendentes. Estas políticas devem ser geradas a partir de estratégias que estimulem o diálogo social, a participação dos agentes sociais e garantam a igualdade de oportunidades, respeitando e fomentando a diversidade étnica. Em definitivo, deve-se criar um Estado de Direito cúmplice e articulador de um Estado do bem-estar.

Políticas Públicas de Saúde na União Europeia.

O Tratado de Reforma acordado em Lisboa em 2009 propõe reforçar a importância estratégica da saúde. Nele, está previsto um novo objetivo geral de promoção do bem-estar dos cidadãos, assim como o estímulo à cooperação entre Estados Membros em matéria de saúde e serviços sanitários. Existe, no entanto, uma série de desafios para a saúde da população, cada vez mais urgentes, que requerem um novo planejamento estratégico:

- Em primeiro lugar, a **evolução demográfica (e em particular o envelhecimento da população)** está mudando os padrões patológicos e pressiona a sustentabilidade dos sistemas sanitários da União Europeia. Favorecer o envelhecimento saudável significa, por um lado, promover a saúde ao longo de toda a vida, a fim de prevenir desde uma tenra idade os problemas de saúde e as deficiências, e por outro, lutar contra as desigualdades em matéria de saúde associadas a fatores sociais, econômicos e meio-ambientais. Estes aspectos estão estreitamente relacionados com o objetivo estratégico geral de solidariedade da União Europeia.
- Em segundo lugar, deve-se seguir trabalhando sobre as pandemias, os incidentes físicos e biológicos graves e o bioterrorismo.
- Em terceiro lugar, os sistemas de atenção sanitária evoluíram muito nos últimos anos, em parte como consequência do rápido desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação, que estão revolucionando a forma com que fomentamos a saúde e predizemos, prevenimos e tratamos as enfermidades.

Desde um e outro lado do Atlântico, vem-se fomentando a cooperação em matéria de coesão social, sendo que a partir da cúpula de Chefes de Estado e de Governo da América Latina e o Caribe e a União Europeia[2], celebrada em 2004 em Guadalajara, a coesão social transformou-se em união dos principais elementos da associação estratégica entre as duas regiões, havendo sido ratificada desde então pelas Cúpulas de Viena, 2006, de Lima 2008 e Madri 2010. Também tem sido objeto de especial consideração nas Cúpulas Ibero-Americanas do Chile e de Lisboa. Os países ibero-americanos entendem que o modelo mais conveniente para seu desenvolvimento econômico e social é o implantado nos países que formam parte da União Europeia, já que, mesmo manifestando seus diferentes modelos de aplicação das políticas públicas entre os Estados Membros, todos têm o objetivo comum de manter e melhorar o Estado de bem-estar.

Marco referencial da situação dos Idosos.

Os principais elementos que conformam a potencialidade da extensão da proteção social em saúde dos Idosos são: os determinantes da saúde, o processo de envelhecimento da população e a situação de saúde deste coletivo.

Quanto aos determinantes, foram tomados como guia aqueles que propõe a União Europeia em sua estratégia de saúde pública, que os classifica em determinantes relativos ao estilo de vida, os socioeconômicos, os relativos ao meio ambiente e os genéticos. A atuação pública no âmbito dos principais fatores determinantes da saúde contém um grande potencial para reduzir os efeitos negativos das enfermidades e promover a saúde da população para chegar a uma velhice mais ativa.

Na América Latina, o número de pessoas maiores de 60 anos situava-se, no ano 2000, em torno dos 42 milhões e espera-se que até o ano 2025 esta população supere os 100 milhões de pessoas, ou seja, terá duplicado em menos de um quarto de século.

Podem distinguir-se ao menos três grupos de países segundo seu processo de envelhecimento:

– Países com envelhecimento incipiente (Bolívia, Guatemala, Honduras, Nicarágua e Paraguai, com porcentagens de pessoas de 60 anos e mais que se situam em torno de 6%).
– Países com envelhecimento moderado (Belize, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, México, Panamá, Peru, República Dominicana e Venezuela, nos quais a proporção

2 A União Europeia compreende os seguintes países: Alemanha, Áustria, Bulgária, Bélgica, Chipre, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Romênia e Suécia.

de pessoas maiores de 60 anos é ao redor de 8%).

– Países com envelhecimento avançado, que apresentam na atualidade porcentagens de pessoas maiores em torno de 10% (Brasil, Chile, Cuba, Uruguai e Argentina).

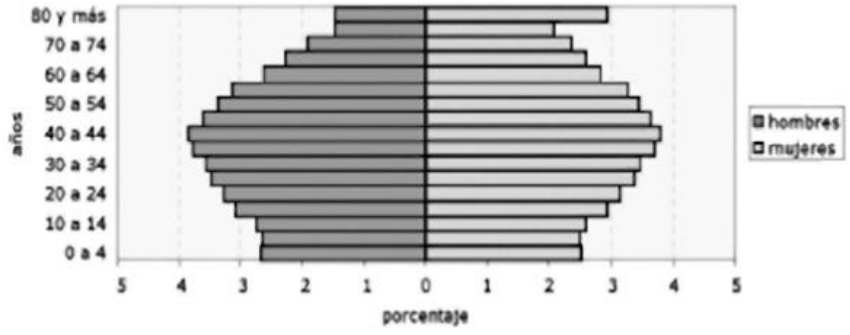
Por sua parte, os países ibero-americanos da Europa (Espanha, Portugal e Andorra) têm, há anos, uma população consideravelmente envelhecida.

Esta mudança de tendência na pirâmide da população, junto com a desigualdade e as mudanças sociais que se estão produzindo na América Latina, apresenta um panorama econômico e social que deve gerar uma necessária potencialização e adequação das políticas públicas para, a partir de um enfoque de coesão social, abordar a redução das desigualdades. No relativo às políticas de saúde para os Idosos, reforçar, por um lado, as estratégias de Atenção Primária em Saúde e por outro, atendendo a estratégia de "envelhecimento saudável", fomentar e apoiar a vida ativa e participativa deste coletivo a quem se deve outorgar o valor que tem como agente impulsor da sociedade. Além disso, e para os casos vulneráveis pela idade e/ou a deficiência, devem-se incrementar em número e qualidade os serviços sociais que os atendam. A estas estratégias deve-se acrescentar-lhes o componente de gênero para fortalecer a equidade, já que, como é sabido, "os homens morrem antes, porém as mulheres ficam mais enfermas".

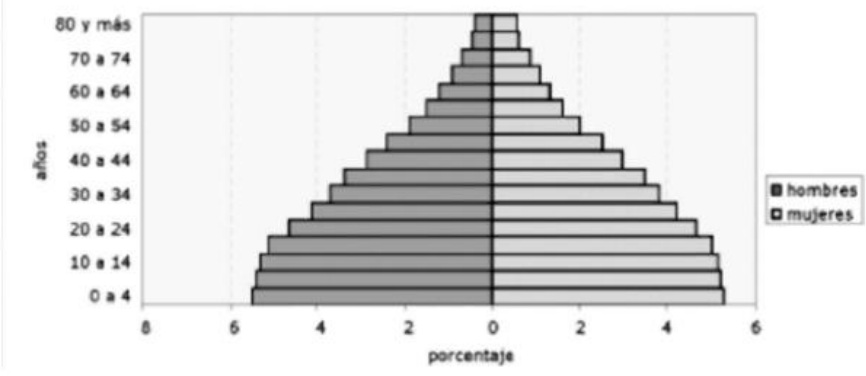
Na página seguinte, são apresentadas as pirâmides de população da América Latina e da União Europeia com uma frequência de 25 anos, até 2050. O significativo da evolução para os próximos 40 anos é que a América Latina vai deixar a conformação de pirâmide terminada em vértice, que tem atualmente, para passar a uma maior concentração no centro e acima, isto é, vai apresentar uma configuração no ano 2050 muito parecida a que tem a Europa hoje, enquanto que a Europa passará a ter uma configuração cujo topo será maior que sua base já em 2025.

A Europa terá sérios problemas para poder sustentar a população Idosa a partir dessa data e a América Latina estará em processo de envelhecimento importante e sustentado.

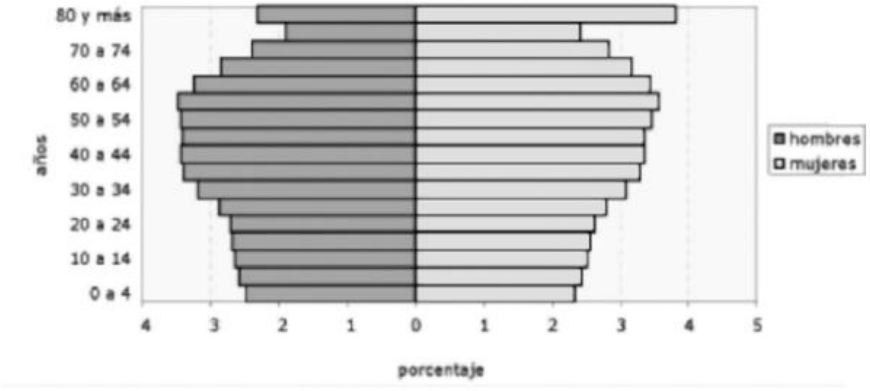
Pirâmide da população na União Europeia, em 2008



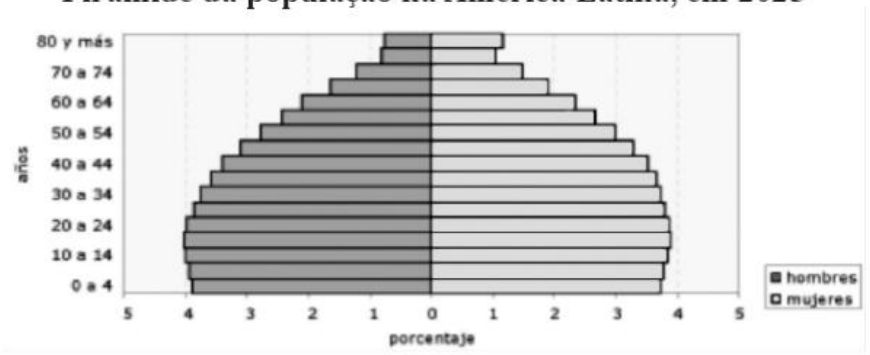
Pirâmide da população na América Latina, em 2000



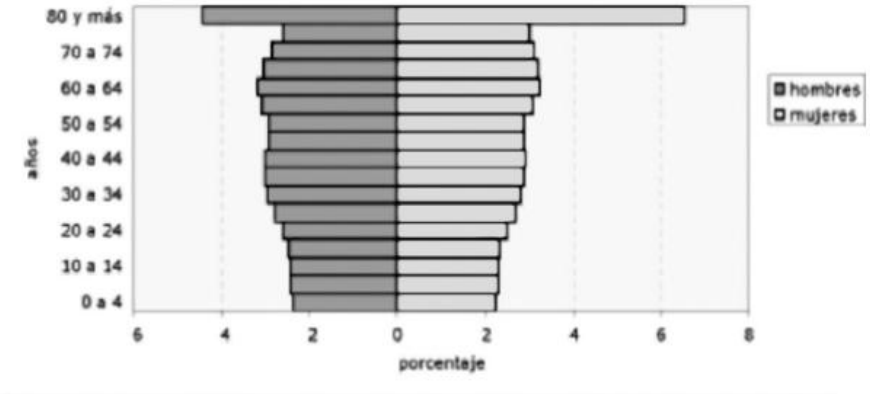
Pirâmide da população na União Europeia (27 países), em 2025



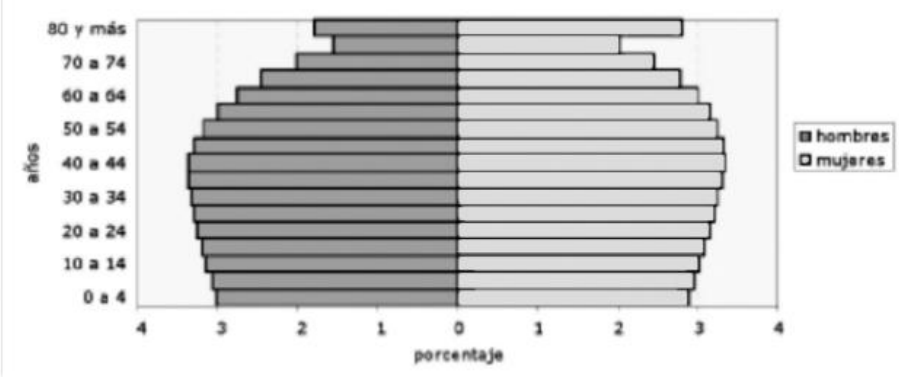
Pirâmide da população na América Latina, em 2025



Pirâmide da população na União Europeia, em 2050



Pirâmide da população na América Latina, em 2050



Proteção social em saúde

Uma primeira consideração é distinguir entre a cobertura legal e a efetiva. Enquanto a cobertura legal refere-se aos direitos à proteção da saúde declarados nas constituições e nas leis, a cobertura efetiva alude a proteção real que os cidadãos recebem, e está condicionada pelo grau de disponibilidade, acessibilidade e utilização de serviços de saúde adequados e com qualidade.

Na América Latina, as constituições e as leis de saúde e de seguridade social de todos os países estabelecem o direito à cobertura de saúde, geralmente com caráter universal para toda a população, porém em muitos casos, essa cobertura legal não está acompanhada dos mecanismos que permitem aplicá-la plenamente, e o acesso efetivo aos serviços de saúde se restringe, na prática, a listas de espera ou se segmenta a múltiplos esquemas de asseguramento[3]. O resultado é que existem grandes disparidades entre a cobertura real da população e sua cobertura teórica ou legal.

O gasto em saúde é outra das variáveis indicativas da atenção e cobertura sanitária da população. Em coletivos como o do Idoso, o gasto pode ser significativamente maior em sistemas em que o enfoque da saúde é mais assistencial que preventivo, que é o que ocorre na maior parte dos países latino-americanos. No entanto, temos constatado os sérios esforços dos países latino-americanos para melhorar a Atenção Primaria em Saúde, tanto em sua faceta de Recursos Humanos como no de sua extensão, para abarcar, não apenas mais população, mas a população mais vulnerável.

A aposentadoria, em substituição do salário, pode ser um remédio em certo modo eficaz, quando se davam as duas circunstâncias mais sintetizáveis que se produziam ao chegar a Idoso: por um lado, a curta duração da vida humana em geral e, em especial, da época do período de velhice; por outro lado, a permanência do ancião no seio de uma família, a constituída por seus filhos e netos, ou por seus outros familiares, isto é, sua existência dentro da forma de "a grande família".

Com estas condições, uma aposentadoria relativamente baixa em seu valor e de curta duração resultava interessante para o grupo familiar, no que se configurava como uma "renda complementar", e resultava também suportável seu custo para a entidade seguradora, obrigada a seu pagamento. Atualmente, praticamente desapareceram, uma e outra condição; a maior duração da vida humana, por uma parte, e a atomização da família, por outra, têm obrigado os especialistas a defrontar-se com situações radicalmente novas, nas que a aposentadoria, necessariamente tende a manter-se em seu valor muito próximo ao salário realmente recebido durante o período de trabalho, com o conseguinte incremento gigantesco dos custos, e nas que "a vida em solidão" do ancião é uma realidade generalizada, se não se consegue sua integração em grupos extrafamiliares. Por isso, as políticas para este coletivo deverão potenciar a vida ativa daqueles que se sentem aptos e capazes para novas atividades socialmente úteis.

Sob esta perspectiva, é fácil concluir que o desenvolvimento de uma rede suficiente, em qualidade e quantidade, de Serviços Sociais resulta cada vez mais necessário na atualidade, mais ainda se se tem em conta que, encarando o futuro, e como consequência das vertiginosas transformações socioeconômicas de que somos testemunhas, os riscos de marginalização e exclusão social (pobreza) podem ver-se incrementados de maneira notável. Por isso, parece lógica a evolução para sistemas mistos de seguridade social, em que os aportes ao seguro social retribuam as aposentadorias, enquanto que os orçamentos gerais do Estado encarreguem-se de uma parte dos serviços sociais e os serviços sanitários em sua quase totalidade.

---

3 Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, CEPAL (2006): a proteção social de cara ao futuro: Acesso, financiamento e solidariedade. CEPAL, Santiago do Chile, pág. 81.

Marco Jurídico e Institucional na Europa e América Latina

Apesar das múltiplas normas que foram sendo incorporadas para o amparo e proteção dos grupos vulneráveis, os Idosos tiveram que esperar até o último mês do último ano do século XX para ver consagrados seus direitos. Esta vitória teve como protagonista a União Europeia através da Carta de Direitos Fundamentais.

Os Tratados da União Europeia, as Constituições dos países membros, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Carta Social Europeia ou o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos têm sido alguns dos textos inspiradores da Carta de Direitos Fundamentais.

A Proteção em saúde dos cidadãos da União Europeia vem amparada pelos Tratados da União Europeia em que se especifica que "ao definir-se e executar-se todas as políticas e ações da Comunidade se garantirá um alto nível de proteção da saúde humana".

O acesso à saúde dos Idosos na América Latina está reconhecido em diversos instrumentos jurídicos, sendo as Constituições da Bolívia, Colômbia, Cuba, Equador, Honduras, Paraguai, República Dominicana e Venezuela que possuem artigos específicos a favor dos direitos dos Idosos. No restante dos países há diversa jurisprudência específica para o tema.

Planos, programas e atuações em matéria de atenção e promoção dos Idosos

No plano internacional destaca-se o Plano de Ação Internacional de Madri sobre o Envelhecimento, cujo *"objetivo consiste em garantir que em todas as partes a população possa envelhecer com seguridade e dignidade e que as pessoas de idade possam continuar participando em suas respectivas sociedades como cidadãos de pleno direito".*

No que se refere aos Programas Europeus, os mais destacáveis são:

- ***O Serviço de Tele-assistência Domiciliar***
- ***Serviço de Ajuda em Domicílio***
- ***Centros de Dia para Idosos***
- ***Residências para Idosos***
- ***Vivendas tuteladas***
- ***Programas de férias***

As atuações dirigidas à atenção e à promoção da saúde dos Idosos e à atenção a situações de dependência na América Latina apresentam como principais objetivos: lograr o acesso equitativo aos serviços e a promoção do envelhecimento ativo e saudável.

Como exemplos dos programas levados a cabo nos diferentes países da América Latina, podemos mencionar os seguintes:

- ***Programa Nacional de Envelhecimento Ativo e Saúde para os Idosos***
- ***Programa Nacional de Cuidados Domiciliares***
- ***Vacinação da população Idosa***
- ***Ações desenvolvidas no tratamento e a reabilitação de sequelas concorrentes de enfermidades crônicas***
- ***Programa de Educação Permanente em envelhecimento e Saúde dos Idosos***
- ***Cartilha de Saúde de Idosos***
- ***Prevenção de enfermidades crônicas vinculadas com a velhice***
- ***Programa Nacional de Enfermidades Crônicas Não Transmissíveis e o Programa do Idoso***
- ***Diabetes e Hipertensão***
- ***Programa de alimentação complementar para o Idoso***

- ***Projeto de atividade física integral***
- ***Controle anual de Saúde***
- ***Manejo da Dor***
- ***Programa de Prostrados em Formação de Grupos de Idosos em áreas de saúde***
- ***Programas de formação e investigação em gerontologia e geriatria***

Convênios, Planos e Programas para o Idoso, auspiciados pela OISS, que favorecem os processos de Integração Regional

A Comunidade Ibero-Americana está trabalhando a favor das políticas tendentes a melhorar a situação de proteção dos Idosos na região desde os âmbitos da Seguridade Social e os Serviços Sociais. A importância de fazê-lo de maneira coordenada e consensada com todos os países ibero-americanos põe em evidência, por um lado, a similitude de problemas e desafios com que se defrontam ou irão se defrontar os países individualmente, e por outro, a constatação do fato de que as experiências dos países que já vivem contextos de população mais envelhecida pode e deve servir de orientação para outros que vão chegar a essa situação. Porém o trabalho desenvolvido pela OISS tem o valor agregado de introduzir em suas ocupações um elemento também vulnerável na sociedade, que é o do trabalhador emigrante e sua proteção social, não apenas no momento em que é pessoa ativa, mas consolidando mecanismos que lhe outorguem seus direitos de aposentadoria quando chegue à velhice.

Um dos processos mais avançados com os quais conta a Comunidade Ibero-Americana é o Acordo sobre a Seguridade Social em América Latina, subscrito em 1992 pelos Ministros Responsáveis na matéria e acolhido pela II Cúpula Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo celebrada em Madri em 1992, em cuja Declaração, parágrafo quarto, estabelece-se a necessidade de "articular gradualmente, e na medida em que as possibilidades econômicas o permitam, programas de Serviços Sociais que priorizem sua atuação nos setores mais vulneráveis da população, como são a infância, a juventude, a Terceira Idade e os deficientes, de forma que, através deles, torne-se possível a remoção das barreiras que possam obstaculizar sua efetiva integração na sociedade".

No que se refere ao Código Ibero-Americano de Seguridade Social, é preciso deixar claro que é o único instrumento internacional em matéria de Seguridade Social que inclui como um dos dez ramos de proteção aos Serviços Sociais, diferentemente do Convênio 102 da OIT e do Código Europeu de Seguridade Social. Dedica-lhes seis artigos (do 106 ao 111).

Em nível da OISS, como contribuição em matéria de Serviços Sociais, cabe citar duas recentes experiências neste campo:

1º. O Projeto sobre Pessoas Idosas, Dependência e Serviços Sociais na América Latina, ligado ao Programa europeu EUROsociAL, finalizado em 2009, e que hoje continua como Programa sobre "A Situação das Pessoas Idosas", encarregando-se a OISS pela XIX Cúpula de Chefes de Estado e de Governo (Lisboa 2009), e

2º. A criação e colocação em funcionamento de um Centro Tecnológico para promover a Autonomia Pessoal dos Idosos e das Pessoas com Deficiência em Buenos Aires.

A pedra angular das iniciativas que a OISS está pondo em marcha, no âmbito da Integração Ibero-Americana, é o Convênio Multilateral Ibero-Americano de Seguridade Social:

Seu objetivo é poder contar com um instrumento de coordenação de legislações nacionais em matéria de aposentadorias que garanta os direitos dos trabalhadores migrantes e suas famílias,

protegidos sob os sistemas de Seguridade Social dos diferentes Estados Ibero-Americanos, com o objetivo de que possam desfrutar dos benefícios gerados com seu trabalho nos países receptores.

Questões Chave e Desafios Relativos para a Extensão da Proteção Social em Saúde aos Idosos na Europa e América Latina com Enfoque de Coesão Social

Pode-se asseverar que a pobreza é uma realidade para milhões de Idosos e que segue sendo uma ameaça real para os próximos anos. A pobreza é causa e efeito da falta de proteção social e por este motivo da falta de proteção social em saúde. No entanto a pobreza não é o único fator que provoca a falta de proteção social em saúde. Também o isolamento, tanto físico como de achegados, a falta de presença efetiva do Estado em seu sentido amplo, e a pouca sensibilização social sobre o abandono que sofrem muitos dos Idosos, são causadores da ausência de proteção deste grupo.

Para mitigar esta situação é necessário aplicar políticas de inclusão e coesão social, pondo em marcha um dispositivo de atuações multidisciplinares que cubram as necessidades dos Idosos ao mesmo tempo e com a intensidade suficiente para que o Idoso tenha a segurança de estar protegido.

As mencionadas atuações devem incorporar os seguintes campos:

1. **Políticas públicas com enfoque de coesão social**
2. **Acesso e qualidade dos serviços de Atenção Primária em Saúde**
3. **A saúde em todas as políticas. Determinantes da saúde**
4. **Envelhecimento ativo**
5. **Participação cidadã do Idoso**
6. **Melhora da qualidade dos serviços sociais de atenção à deficiência**
7. **Extensão da Cobertura de Proteção Social**
8. **Âmbito normativo institucional**
9. **Consolidação de mecanismos de intercâmbios de experiências entre os países ibero-americanos. Indicadores de coesão social e de saúde no Idoso.**

CONCLUSÃO

Para que a Extensão Social em Saúde a Favor dos Idosos possa ser considerada sob o enfoque de coesão social, requer-se uma ação multidisciplinar, em que interajam os poderes políticos, em nível de Estado (governo, regional e local), os aportes técnicos e a sociedade civil, no desenho das políticas públicas, tanto fiscais como de gasto/investimento.

É necessária a implantação de serviços sociais equitativos e de qualidade que cheguem a todas as pessoas que deles necessitem, assim como o fortalecimento e consolidação dos sistemas de seguridade social, para que sejam efetivamente acessíveis a toda a população, tenham ou não contribuído ao sistema em sua vida laboral.

Para que os sistemas de seguridade se consolidem, os poderes públicos devem fazer os esforços necessários para que o sistema de seguridade social, não apenas seja rigoroso, mas que seja percebido pela população como de uma confiabilidade e consistência indiscutíveis e incomparáveis, em sua qualidade e eficiência, frente a sistemas individuais e não solidários.

MESTRA ALEXANDRA EDUARTE RAMÍREZ
Participante da Costa Rica.

Artigo 7

Centros Regionais de Aposentadorias: Uma nova forma de organização dos serviços. Gerência de Aposentadorias

CAPÍTULO I

1.1 Introdução

O desenvolvimento do Sistema de Seguridade Social Costa-Riquenho tem sido afetado pelas diversas mudanças de ordem econômica, política, social e cultural que o país sofreu ao longo de sua história, o que tem determinado a orientação da política social.

Desta forma, a Seguridade Social promoveu diversos programas com o fim de oferecer proteção e seguridade ante as contingências da população e, por esta razão, ela mesma se converte em um instrumento de estabilidade e equilíbrio social.

A Caixa Costa-Ricense de Seguro Social (CCSS), na origem da Seguridade Social, tem um papel fundamental a cumprir no desenvolvimento e consolidação do Sistema de Aposentadorias. Como parte deste processo de modernização no qual a CCSS vem trabalhando há vários anos, tem-se observado a necessidade de consolidar, integrar e articular todas as áreas especializadas em matéria de aposentadorias, com a finalidade de dar sustentabilidade ao sistema e produzir melhoras para que continue sendo instrumento de equilíbrio social.

Mediante um processo de reflexão, apoiado na experiência prática, propõe-se uma transformação estratégica, operativa e funcional nas tarefas da Gerência de Aposentadorias, com a visão de uma estrutura integrada e articulada, na qual se reúnem, sob um mesmo eixo de autoridade, todas as áreas que desenvolvem processos relacionados com a gestão de aposentadorias em âmbito nacional.

Neste marco estratégico, localiza-se o projeto de regionalização dos serviços de aposentadorias, mediante o qual se pretende criar estruturas regionais que, por um lado, deem projeção à Gerência de Aposentadorias em nível regional e, por outro, concentrem os processos de análise e concessão das aposentadorias. Essas estruturas regionais são os chamados "Centros Regionais de Aposentadorias", os quais, uma vez implantados, constituirão a Rede Nacional de Serviços de Aposentadorias.

1.2 Antecedentes

Do ponto de vista organizacional, durante quase cinco décadas, o Seguro de Aposentadorias funcionou como um "anexo" ao Seguro de Saúde e, em consequência, adaptou-se a seus procedimentos, sistemas e formas, os quais nem sempre foram os mais apropriados para a gestão do Regime de Invalidez, Velhice e Morte (IVM).

A Caixa Costa-Ricense de Seguro Social organizou seus serviços priorizando o sistema de

saúde. Isso motivou que os diversos processos de aposentadorias estivessem desagregados em unidades que pertenciam a diferentes Gerências (Administrativa, Médica e Financeira).

Com o passar dos anos e o aumento da quantidade de pessoas que solicitam serviços, o incremento das filiações e o crescimento do número de pensionistas, esse modelo tornou-se insuficiente e foi necessário completar o processo de conformação da Gerência de Aposentadorias e implementar uma gestão inovadora, que desse agilidade aos processos. É assim que no ano de 1995, debaixo de um pensamento visionário, logrou-se a criação da Gerência de Aposentadorias e a reunião nela de todas as unidades relacionadas, que antes estavam dispersas na organização. Não obstante, o trâmite de análise e concessão de aposentadorias permaneceu a cargo de outra Gerência (Financeira), com o fim de conservar a vantagem de acesso para o usuário.

É a partir de 2008 que se dão as condições propícias para que a Gerência se reorganize, se adapte, se pense, se reconceitue e se dinamize. Com este amadurecimento do sistema, a Gerência de Aposentadorias encontra um momento propício para executar mudanças na organização de seus serviços. Segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT):

> Não existe um modelo particular ou especial, nem um padrão único que reja a estrutura ou a organização administrativa da seguridade social. Isto não tem nada de surpreendente se se considerar a enorme diversidade de regimes de seguridade social existentes em todo o mundo.

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo geral:

Propor a criação de Centros Regionais de Aposentadorias com o fim de articular os processos básicos de concessões de aposentadorias e conformar a Rede Nacional de Aposentadorias.

1.3.2 Objetivos específicos

- Determinar os elementos que justificam a necessidade de direção e liderança sobre o processo de aposentadorias em âmbito nacional.
- Estabelecer o marco de desconcentração adequado para que a Gerência de Aposentadorias seja dirigente, normativa, avaliadora e capacitadora.
- Propor as bases e requerimentos de um instrumento legal e técnico que permita a organização, controle e avaliação adequados do modelo de serviço proposto aos Centros Regionais de Aposentadorias.
- Implementar as diretrizes e as transformações necessárias para fornecer serviços com qualidade, quantidade e oportunidade que a população requer.
- Traçar o esquema básico de um sistema de indicadores de qualidade, produtividade e tempo para medir a qualidade da gestão.

CAPÍTULO II

2.1 Marco Teórico

No referente à saúde, existe a Reitoria do Setor a cargo do Ministério da Saúde. Apesar disso, no tema de aposentadorias, não existe, como tal, uma reitoria. Portanto, a Caixa Costa-Ricense de Seguro Social tem pleno poder para definir a organização e estrutura que melhor lhe convenha, com o propósito de configurar seu modelo de serviço e ser eficiente no desenvolvimento de aposentadorias.

A Gerência de Aposentadorias requer uma organização diferente para assumir uma responsabilidade que historicamente lhe corresponde, porém da qual, pelo modelo organizativo impe-

rante, ela não se apropriou. Esta proposta de organização pretende regionalizar e, no momento oportuno, desconcentrar o âmbito de ação da Gerência de Aposentadorias.

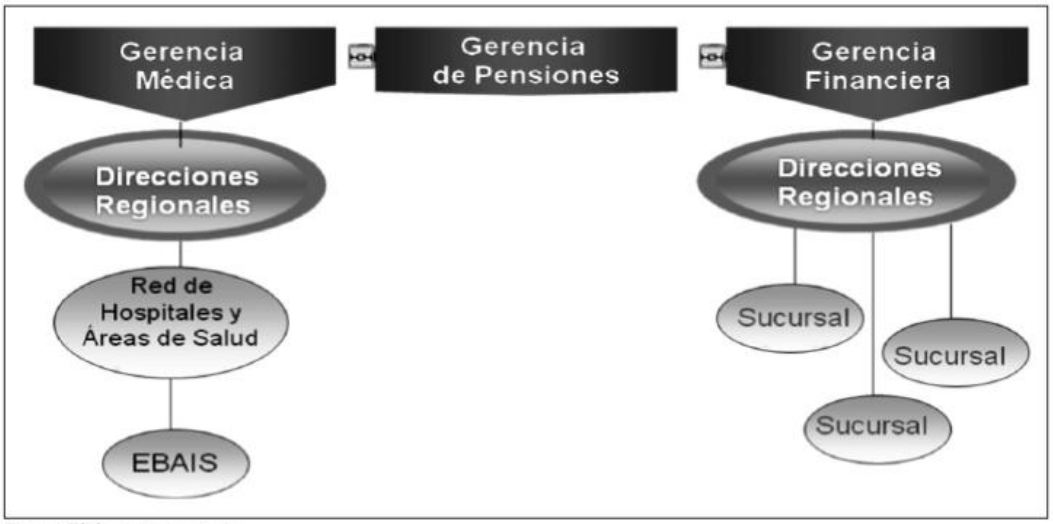
Daí que um conceito que nos interessa é o de "regionalização", a qual implica a divisão de um território em áreas menores com características comuns e representa uma ferramenta metodológica básica no planejamento de serviços.

Para todos os efeitos, as instituições costa-riquenhas regionalizam-se seguindo a divisão territorial estabelecida pelo MIDEPLAN (Ministério de Planejamento). A Caixa Costa-Ricense de Seguro Social não é a exceção, está organizada em 7 regiões de serviços médicos e 5 regiões administrativo-financeiras.

Cada uma das estruturas de serviços médicos de nível regional, por sua vez, foi dividida em áreas de Saúde e estas em EBAIS (Equipes básicas de atenção integral em saúde). Por seu lado, as regiões administrativo-financeiras se desdobram em nível local mediante sucursais. Já a Gerência de Aposentadorias não conta com estruturas regionais. Em forma gráfica, é importante visualizar o estado atual da Rede Institucional de Gestão Regional das Gerências de Aposentadorias, Financeira e Médica:

Figura 1

Estado atual da rede de Gestão Regional das Gerências



Fonte: Elaboração própria

A regionalização implica por seu turno "desconcentração" dos serviços da Gerência de Aposentadorias. O estabelecimento de Centros Regionais de Aposentadorias busca transferir competências em âmbito regional, com o fim de melhorar a concessão de aposentadorias e resolver os assuntos nas próprias regionais, dada a margem decisória outorgada às autoridades desses estabelecimentos, porém sempre em consonância com as disposições do nível central.

CAPÍTULO III

3.1 Organização Atual da Gestão de Aposentadorias

A Gerência de Aposentadorias está conformada por cinco Diretorias, a saber: Administração de Aposentadorias, Avaliação de Invalidez, Prestações Sociais, Investimentos, Financeira-Administrativa.

Na Diretoria de Administração de Aposentadorias, instalada fisicamente no mesmo edifício que alberga a Gerência, em São José, capital da Costa Rica, e a qual denominamos de escritórios centrais, atende-se aproximadamente 20% da população do país, pois os habitantes destas áreas não estão inscritos em nenhuma "sucursal" de referência. No quadro seguinte mostra-se a distribuição da população de acordo com as regiões em que está dividida administrativamente a instituição:

Quadro 1

Costa Rica: População por região para o ano 2009

Região	População	%
Escritórios centrais	745 444	19,27%
Região Central	1 063 813	27,50%
Região Huetar Norte	870 200	22,49%
Região Chorotega	481 227	12,44%
Região Brunca	325 158	8,40%
Região Huetar Atlântica	383 201	9,90%
Total	3 869 043	100,00%

Fonte: Dados de População – Instituto Nacional Estatísticas e Censos (INEC). 2009

Das informações anteriores, a análise que salta à vista é que o nível central converteu-se em operativo e, portanto, distanciou-se das tarefas estratégicas, de reitoria, avaliação e controle.

Em que pese o que foi dito, nos escritórios centrais tira-se proveito das economias de escala por ter unidades especializadas na recepção de documentos como a Plataforma de Serviços e Conta Individual, o que permite aos funcionários destinados ao trâmite administrativo dedicar-se em sua totalidade às funções de análise de casos. Também pela demanda contínua que se dá no edifício sede, tais funcionários vão também acumulando experiência na resolução de casos, o que não necessariamente se dá nas sucursais, onde os funcionários devem dedicar-se às múltiplas atividades próprias da gestão desses entes, e onde, além disso, trata-se de pessoal com uma alta rotatividade, pelo que a curva de aprendizagem perde-se a cada momento.

Com a situação atual do trâmite de aposentadorias realizado nas sucursais, têm-se:

- Tempos de espera muito elevados.
- Procedimentos não padronizados, dado que cada sucursal tem sua própria forma de trabalhar, ainda que a normativa seja a mesma.
- Impossibilidade de comparar a produtividade entre as diversas sucursais e o nível central.
- Pouca especialização dos recursos humanos dedicados ao trâmite de aposentadorias, pessoal caracterizado por uma alta rotatividade nas sucursais devido a que os postos são de muito baixa qualificação.
- Escasso controle de qualidade, dado que há sucursais muito pequenas que têm apenas um encarregado de aposentadorias, enquanto que em outras sucursais existem dois ou mais encarregados.
- Descumprimento do controle interno, dado que não há divisão de funções, os encarregados realizam todas as etapas do processo.
- Não existem revisores de qualidade.

A desconcentração em Centros Regionais de Aposentadorias tornará possível descongestionar o nível central e paralelamente criar unidades especializadas de aposentadorias.

3.2 Centros Regionais de Aposentadorias como uma Nova Forma de Organização de Serviços

3.2.1 Conceito de Rede de Serviços e Centros Regionais

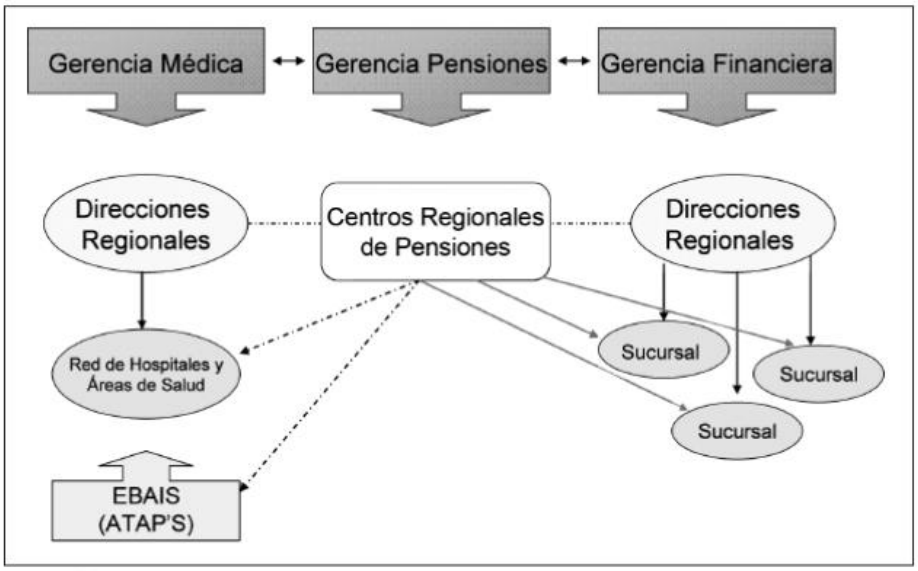
A Organização Internacional do Trabalho propõe o seguinte:

> Ainda que a rede local de escritórios constitua talvez a situação ideal, para muitos países é por hora uma alternativa teórica, já que todavia não descentralizaram suas responsabilidades de administração do sistema de seguridade social. Nas primeiras etapas de criação de um novo sistema, algumas organizações assumem todas as funções administrativas, as quais exercem a partir de um escritório central. À medida que o sistema e a organização vão-se desenvolvendo, o próximo passo para aproximar a administração dos participantes pode ser a abertura de um escritório em cada uma das principais regiões, províncias, áreas ou distritos do país.
> (...) Uma vez que um regime consegue estabelecer uma estrutura de administração local, seus escritórios costumam ocupar-se de receber as solicitações de prestações, tomar decisões a respeito e efetuar os pagamentos concernentes. (...) Os escritórios organizados em redes locais diferem quanto ao tamanho e modo de organização.

O determinado pela OIT é a realidade da CCSS em matéria de organização de aposentadorias. A concessão de aposentadorias é um processo que começou centralizado, posteriormente o trâmite transladou para as sucursais da Gerência Financeira em razão da vantagem quanto à acessibilidade geográfica. Apesar disso, é em 2008 que, tomando como antecedente o diagnóstico da situação realizada em 2007, do qual se incluíram suas conclusões e recomendações no item 3.1 do presente capítulo, a Gerência de Aposentadorias toma a decisão de desenvolver um projeto para estabelecer Centros Regionais de Aposentadorias, com o objetivo de conformar uma Rede Nacional de Aposentadorias. Este projeto conta com a aprovação da Junta Diretiva.

Essa organização regional é possível até agora em razão da maturidade que o sistema de aposentadorias alcançou e porque, como também o indica a OIT, a implantação de escritórios regionais deve realizar-se caso haja condições adequadas para seguir desenvolvendo o sistema em um âmbito mais amplo. Essa análise foi realizada na Gerência de Aposentadorias determinando que efetivamente se têm essas condições e que chegou o momento histórico no qual a Gerência de Aposentadorias deve tornar-se responsável por um processo que lhe pertence e à qual deve sua razão de ser. Com os Centros Regionais estabelecidos, a Rede de Gerência de Aposentadorias ao lado das redes de saúde e financeira poderia ser vista assim:

Figura 2

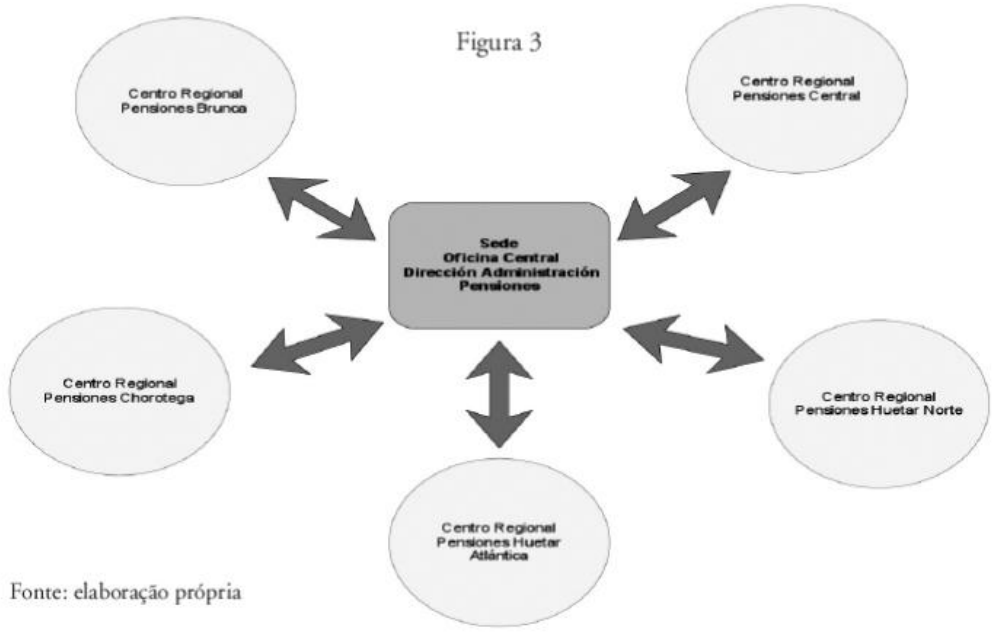


Fonte: elaboração própria

Notem-se as linhas de subordinação estabelecidas entre os Centros Regionais e as sucursais devido a que os encarregados de atenção ao usuário de aposentadorias transferiram-se de dependência hierárquica, mas não de localização geográfica.

A presença da Gerência de Aposentadorias no âmbito regional permitirá, não apenas aproximar os serviços aos usuários, senão vigiar, avaliar, capacitar e exercer liderança sobre os serviços de aposentadorias de forma mais eficiente. Além disso, permitirá ter um nível resolutivo próximo de onde se realizam os trâmites e ser mais eficiente no manejo dos tempos de resposta. Graficamente pode observar-se o esquema da estrutura com os Centros Regionais:

Figura 3



Fonte: elaboração própria

3.2.2 Estratégia de abordagem para a organização e avaliação dos centros regionais: compromisso de desempenho

Tomando como fundamento a política de separação de funções no esquema organizacional da Caixa, aprovada pela Junta Diretiva da instituição nas sessões nº 7063 e 7064 de 1º de outubro de 1996, e 7133 de 10 de junho de 1997, propõe-se como estratégia de abordagem para a organização e avaliação dos Centros Regionais de Aposentadorias o instrumento denominado "Compromisso de Gestão", o qual, se bem está projetado para a "compra" de serviços de saúde, adaptar-se-á para os serviços de aposentadorias. Para o caso particular de aposentadorias denominar-se-á "*Compromisso de desempenho*".

O compromisso de gestão é "o instrumento legal e técnico que estabelece um convênio entre 'comprador' e 'provedor', em que se definem os objetivos e metas de saúde a alcançar com critérios de qualidade e oportunidade, e proveem-se os recursos financeiros em função das necessidades de saúde da população para o período correspondente".

O âmbito de ação não é o mesmo, já que na saúde existe separação de funções e está claramente definida cada figura: comprador, financiador e provedor. Nas aposentadorias, não há uma separação de funções como tal, senão que se concebem os Centros Regionais como uma extensão dos serviços no âmbito regional. Não obstante, o modelo é aplicável a aposentadorias e sua adaptação resultará ser um exercício interessante no sentido de que o mesmo compromisso de gestão é considerado como uma ferramenta de planificação que permite, ademais, fechar o ciclo administrativo ao realizar a avaliação sobre critérios e indicadores pactuados entre ambas as partes.

O compromisso de desempenho pretende fomentar uma cultura de prestação de contas e eficiência no manejo dos recursos e fornecimento de serviços públicos. Mediante um sistema de avaliação periódico, será possível detectar antecipadamente as limitações e deficiências que existem, com a finalidade de adotar medidas corretivas para melhorar a gestão. Por outro lado, permitirá dispor de informação oportuna e necessária para a tomada de decisões. Esse sistema de avaliação realizar-se-á mediante um "Protocolo de avaliação", o qual será entendido como um conjunto de critérios e indicadores, que ao serem aplicados darão como resultado a produtividade e qualidade do trabalho de cada Centro Regional de Aposentadorias.

3.2.3. Esquema tecnológico dos Centros Regionais

3.2.3.1 Expediente eletrônico

"Nos momentos atuais uma eficaz gestão da Seguridade Social exige a aplicação das tecnologias da informação e das comunicações por causas muito diversas, embora todas elas importantes. Entre estas se destacam: o grande volume de dados a manejar, a homogeneidade dos tratamentos a realizar com os dados; a obrigatoriedade de guardar grandes séries temporais de dados; a conveniência de proporcionar informação agregada à direção em tempo real para a tomada de decisões de grande envergadura política e econômica etc."[1]

O expediente eletrônico é um projeto muito importante e converte-se em um dos fatores chave de êxito para o adequado funcionamento dos Centros Regionais de Aposentadorias.

Atualmente a solicitação de aposentadoria ingressa na sucursal e aí mesmo analisa-se e resolve-se (aprova-se ou se nega). No entanto, com o esquema dos Centros Regionais de Aposentadorias, as sucursais recebem as solicitações e devem enviar o expediente preliminar, que apenas contém a solicitação e os requisitos, ao Centro Regional. Esse envio pode ser em expediente físico ou em expediente eletrônico.

Utilizando a primeira forma (envio do expediente físico) apresentam-se várias dificuldades:

- Risco de perda do expediente ao ser movido de um lado a outro.
- Requer-se permanentemente disponibilidade de veículo para poder transladar os expedientes em prazos curtos.
- Os tempos de translado somam-se ao tempo de resolução de cada caso, prolongando a espera para os interessados.
- Os expedientes devem ser arquivados e há pouco controle sobre os passivos.
- Não há espaço físico suficiente para armazenar todos os expedientes.

A introdução do expediente eletrônico ou digital traz as seguintes vantagens:

- O expediente viaja em tempo real, uma vez digitalizado entra no sistema e pode ser visualizado no Centro Regional.
- Não há tempos adicionais que se somem ao tempo normal de resolução.
- Minimiza-se o risco de perda do expediente.
- Não se requer um veículo para o traslado de expedientes.
- Economia de papel, com repercussões positivas tanto no aspecto econômico como ecológico.

É importante mencionar que a introdução do expediente digital cria uma resistência cultural com a qual se deve lidar. Não é o mesmo analisar um expediente físico que um digital, mas considera-se que esta brecha é normal e requer costume para ir criando a curva de aprendizagem necessária.

---

1 Mestre Yenes Pedro. La informatización integral de la Seguridad Social. Pág. 1

Sob o esquema tecnológico dos Centros Regionais, o usuário pode apresentar-se para realizar sua gestão pessoalmente ou por via da Internet, tanto a oficinas centrais de Aposentadorias como às sucursais. Uma vez que se recebe sua solicitação com toda a documentação que a acompanha, abre-se o expediente. Imediatamente se digitaliza e o caso registra-se no sistema. O Centro Regional pode receber o expediente eletrônico no mesmo dia e iniciar o trâmite correspondente. Concluído o trâmite, alimenta-se a informação ao Centro de Chamadas que procede à localização do interessado para informar-lhe que o caso está resolvido e pode apresentar-se para recolher sua resolução. Logo o expediente eletrônico regressa à sucursal na qual o cliente ou usuário retirará a resolução e realizará os trâmites finais.

CAPÍTULO IV

4.1 Perspectivas

A implementação do modelo de trabalho descrito, ou seja, a criação da rede nacional de aposentadorias, mediante a abertura de Centros regionais especializados na análise e concessão de aposentadorias, requer ainda ajustes importantes, com a finalidade de que no futuro seja possível alcançar as seguintes metas:

- Gerência articulada: uma vez executado todo o plano de implementação dos Centros Regionais de Aposentadorias, obter-se-á como resultado uma gerência mais articulada e coerente em sua unidade de concepção e desenvolvimento de sua gestão.
- Processos padronizados: todas as unidades farão a gestão do processo de aposentadorias de forma padronizada, o que dará como resultado medições confiáveis e comparações entre os Centros Regionais (benchmarking).
- Atendimento de qualidade: a ênfase colocar-se-á no atendimento com qualidade ao usuário.
- Tecnologia ao serviço dos usuários: os usuários poderão realizar suas gestões de aposentadorias mediante o uso da internet, sem necessidade de deslocar-se até as sucursais ou até os escritórios centrais de aposentadorias.
- Indicadores claros: o Sistema Integrado de Aposentadorias (SIP), atualmente constitui uma base de dados, no entanto mediante um projeto de manutenção, estão sendo feitas as modificações necessárias para que se integre ao processo de concessão de aposentadorias através de uma ferramenta de fluxos de trabalho, de maneira que tudo fique registrado no sistema e seja possível obter os indicadores de forma automática.
- Sistema de gestão de qualidade (certificação ISO 9001): é um processo que apenas se está iniciando. A meta é alcançá-lo em médio prazo, com a finalidade de lograr maior solidez e confiança no sistema.

A transformação estrutural, assim como a modernização dos sistemas de seguridade social, é um processo que atualmente diversos países enfrentam para poder responder às mudanças sociais, econômicas, políticas, filosóficas, culturais e de outras naturezas.

A Costa Rica é um país pequeno, porém tem sabido desenvolver, manter, atualizar, modernizar e fortalecer seu sistema de seguridade social. Já não é possível falar de desenvolvimento, de crescimento econômico, de progresso, sem a participação da seguridade social costa-riquenha.

Há consciência da necessidade de fazer ajustes em diversos âmbitos e matérias, tanto de saúde como de aposentadorias, dado que a sociedade está mudando e buscando novas conquistas para a seguridade social. Neste marco geral, o projeto almejado considera-se acertado, viável e absolutamente necessário.

Desta forma, visualiza-se uma Gerência reformada, desconcentrada e com serviços de qualidade, oportunidade e acolhimento, tendo sempre como meta a satisfação do usuário.

BIBLIOGRAFIA

1. Caja Costarricense de Seguro Social. Gerencia División Administrativa, Dirección Compra de Servicios de Salud. Compromiso de Gestión 2008-2009. Hospital Desconcentrado.

2. Constitución Política de la República de Costa Rica. 1949

3. Descentralización y Desconcentración administrativas. http://www.monografias.com/trabajos4/descent/descent.shtml

4. Desconcentración Administrativa. http://alpha.rec.uabc.mx/dgaa/matdidac2/admon/

5. Desconcentración. http://es.wikipedia.org/wiki/

6 Diagnóstico sobre organización actual del proceso de otorgamiento de pensiones. 2007

7. Informe DFOE-FEC 12-2005. Contraloría General de la República. Año 2005.

8. Maestre Yenes Pedro. "La informatización integral de la Seguridad Social". Tema 13 Módulo Seguridad Social. Planificación Económica y Gestión. Master en Dirección y Gestión de los Sistemas de Seguridad Social. OISS, Universidad de Alcalá.

9. Oficina Internacional del Trabajo. Administración de la Seguridad Social. Nº2. Primera edición, 2001. Turín, Italia.

10. Pieters, Danny. Las reformas de los Sistemas de Seguridad Social en Europa. Tema 14, Módulo Seguridad Social. Configuración y Desarrollo Internacional. Master en Dirección y Gestión de los Sistemas de Seguridad Social. OISS. Universidad de Alcalá.

11. Santos García, Carlos Javier. Tema 12 "Gestión de las prestaciones económicas de la Seguridad Social" Módulo Seguridad Social. Planificación Económica y Gestión. Master en Dirección y Gestión de los Sistemas de Seguridad Social. Organización Iberoamericana de Seguridad Social. Universidad de Alcalá.

12. Sistema de Seguridad Social. http://www.monografias.com /trabajos13/ egsocdf. shtml

13. Solano, Hernán. La Rectoría del Sector Salud de Costa Rica. Revista Centroamericana de Administración Pública, 2001.

14. Vargas, Gustavo. La Gerencia de Servicios Públicos. Fundamentos de la gestión de organizaciones. Módulo Seguridad Social. Planificación Económica y Gestión. Master en Dirección y Gestión de los Sistemas de Seguridad Social. Organización Iberoamericana de Seguridad Social. Universidad de Alcalá.

15. Ventajas del Expediente Médico Electrónico (Digital) sobre el Tradicional (Papel). http://www.consultorio-web.com/ventajas-digital-sobre-papel.aspx

DR. FABIO ENRIQUEZ MIRANDA
Participante da Colômbia

Artigo 8

Seguridade Social na Colombia: Uma análise do sistema na comunidade indí–gena de San Diego de Muellamués

INTRODUÇÃO

Uma das necessidades contemporâneas mais sentidas é a melhoria da qualidade de vida de nossos povos, situação difícil em países pobres e especialmente em comunidades indígenas abandonadas pelos estados por múltiplas razões.

Embora seja certo que existe uma tendência a homogeneizar o sistema de seguridade social, não podemos desconhecer a complexidade devido à pluriculturalidade de cada país.

A Colômbia, um país multiétnico e pluricultural, não é exceção. Nosso esforço encaminha-se para que o sistema de seguridade social e especialmente a saúde seja equitativo, humanizado, compartilhado e transparente; para este esforço conseguimos unir o estado, as comunidades indígenas, os líderes, os sublíderes e os companheiros da entidade.

Nós nos centraremos na comunidade indígena de San Diego de Muellamués, uma comunidade encravada nas montanhas da Colômbia.

1. PROPOSIÇÃO DO PROBLEMA

1.1 Descrição do Problema

A EPS-I MALLAMAS é uma Entidade Promotora de Saúde, com sede administrativa localizada na estrada 1 Nº 4-56, Avenida Panamericana, na Ciudade de Ipiales (Nariño), como sua sede Central, porém que está presente em nove Departamentos em nível do Território Nacional, a saber: Nariño, Cauca, Putumayo, Caldas, Meta, Vaupés, Vichada, Amazonas e Guainía. Esta Entidade dedica-se à administração de recursos destinados para garantir o acesso aos serviços de saúde das comunidades indígenas e não indígenas catalogadas como pobres e vulneráveis que pertencem ao regime subsidiado; organização com trajetória de 16 anos de experiência no serviço a sua população afiliada; a qual foi criada por iniciativa e gestão de líderes indígenas da comunidade dos pastos, cujo propósito previsto é contribuir de maneira efetiva para a proteção dos direitos à saúde, sob os princípios de transparência, adaptabilidade, sensibilidade social, tolerância, trabalho em equipe e competitividade.

Em sua proposta, a EPS-I MALLAMAS apresenta um Modelo de Atenção em Saúde, o qual, uma vez estruturado e idealizado, necessita o fortalecimento, enfocado na pluralidade intercultural da comunidade indígena dos pastos; portanto o fortalecimento da medicina tradicional é, na atualidade, uma política do governo, que busca dar resposta aos pronunciamentos e demandas dos povos indígenas.

Assim, tem-se a oportunidade de consolidar o Modelo, o sistema nacional de saúde, que considera a medicina tradicional e outros sistemas complementares de atendimento, previstos na Lei 691, de 2001, para que se ajustem aos preceitos, cosmovisão e valores tradicionais de referidos povos, de tal maneira que a aplicação dos recursos garanta sua permanência cultural e sua assimilação comunitária. Apesar disso, até o momento a saúde dos povos indígenas tem tido de adaptar-se ao sistema de medicina convencional desenvolvido pelo Governo, e o que se pretende é o estabelecimento de novos critérios socioculturais, políticos, organizativos, técnicos, de procedimento e tempos peremptórios para desenvolver o modelo de prestação de serviços que se ajuste à cultura indígena. O Modelo de Atenção em Saúde desenvolvido na Entidade realiza-se com a finalidade de resolver os problemas de saúde de baixa complexidade combinando a medicina tradicional indígena e a medicina convencional, no entanto faz-se necessário realizar a viabilidade política para a implementação deste novo modelo. Deve-se revisar, por um lado: a) Quais são as limitações políticas, legais e institucionais frente ao novo modelo; b) Como se podiam superar tais limitações, e por outro, a disposição dos atores frente aos diferentes mecanismos de regulação.

2. JUSTIFICAÇÃO

A EPS-I MALLAMAS é uma Entidade de caráter especial que se propõe como missão contribuir de maneira efetiva para a proteção dos direitos à saúde dos povos indígenas, oferecendo serviços de qualidade a todos seus afiliados, em condições dignas e apropriadas, com eficiência, eficácia e humanismo, observando e promovendo o respeito a sua integridade étnica e aos valores socioculturais das comunidades. Para o cumprimento de sua missão, a Entidade conta com uma equipe de trabalho abundante, processos e procedimentos definidos que orientam sua atuação, normatividade e Entes de controle que regulam seu funcionamento.

Como resposta eficiente ao anteriormente projetado, o Modelo de Atenção em Saúde para a comunidade indígena e não indígena é a principal ferramenta que traduz a estratégia da EPS como elemento essencial dentro do Sistema Geral de Seguridade Social em Saúde; o qual enfoca os esforços com a finalidade de emitir suas ações para a obtenção e cumprimento das metas institucionais e nacionais contempladas dentro do Plano Nacional de Saúde Pública; por isso o desenvolvimento deste modelo compromete como asseguradores de risco a realizar e implementar ações de liderança sobre a rede de prestadores de serviços de saúde conformes às políticas institucionais permanentes, para fortalecer as condições de saúde naqueles lugares onde se faz presente a Entidade.

O modelo pretende em conjunto ser a estrutura necessária para um sistema de gestão e medição. O acesso às principais fontes de informação oferece a possibilidade de apresentar os resultados de desempenho e entender por que estão sendo obtidos esses resultados. Assim mesmo esta ferramenta promete ser um potente instrumento para a obtenção das metas organizativas da empresa.

A formulação, geração e seguimento dos indicadores de avaliação implementada corretamente possibilitarão à Entidade contar com um modelo de atendimento efetivo para conectar as ações de hoje com os objetivos do futuro, permitindo à EPS-I MALLAMAS projetar-se para um funcionamento organizado e eficiente, que lhe permita ter uma linha de ação flexível e efetiva que determinará o cumprimento da missão.

Desenvolver um modelo de atenção em saúde baseado nas comunidades indígenas e apoiado nos princípios da estratégia de atenção primária à saúde (APS) e dentro do atual Sistema de

Seguridade Social Colombiano, que inclui ações de Promoção da Saúde, Prevenção da enfermidade, Diagnóstico Precoce, Tratamento Oportuno, Proteção Específica, complementado com as demais atenções em saúde nos diferentes níveis de atendimento e complexidade, especialmente para os problemas específicos priorizados, implica conhecer, depurar e adaptar conceitos, meios e interações complexas.

3. OBJETIVOS

3.1 Objetivo Geral

Formular o Modelo de Atenção em Saúde Institucional para o desenvolvimento nas comunidades indígenas, com a finalidade de melhorar a saúde da população afiliada em termos de eficiência e qualidade, para obter o nível máximo de satisfação ao usuário sob os preceitos de interculturalidade, participação e respeito aos princípios fundamentais da saúde indígena.

3.2 Objetivos Específicos

- Fomento da medicina tradicional como alternativa de solução de problemas de saúde na população afiliada à MALLAMAS EPS-I.
- Aumentar a cobertura de atendimento na população afiliada em promoção da saúde, prevenção da enfermidade, na recuperação e dano da saúde.
- Melhorar a prestação de serviço por parte dos integrantes da Rede.
- Detecção oportuna das enfermidades de interesse público para dar uma maior rapidez na solução.
- Operativizar o Modelo de Atenção para determinar sua avaliação.

4. MARCO REFERENCIAL

4.1 Resenha Histórica[1]

4.1.1 Empresa:

EPSI: MALLAMAS
Nit: 837.000.084 - 5
PERSONALIDADE JURÍDICA: No. 017 de 2001 do Ministério do Interior.
OBJETO SOCIAL: Administrar os Recursos do Regime Subsidiado do Estado em saúde para contribuir de maneira efetiva para a proteção dos direitos à saúde dos povos indígenas e comunidades não indígenas, oferecendo serviços de qualidade a todos seus afiliados.

MALLAMAS EPS INDÍGENA é uma Entidade Pública de Caráter Especial, sem fins lucrativos, autorizada e fiscalizada pela Superintendência Nacional de Saúde, comprometida com a saúde, progresso e desenvolvimento da comunidade em Nariño e todo o país.

Nasce por iniciativa e gestão de líderes indígenas da comunidade dos pastos, no Abrigo de Muellamués, Município de Guachucal Nariño, no ano de 1995. Inicialmente se constitui como Empresa Solidária de Saúde que garante a assistência a seus afiliados, até o ano 1996, por resolução emanada da Superintendência de Saúde, é autorizada a administrar os recursos do Regime Subsidiado.

A empresa inicia atividades com 5.000 afiliados, no final de 1996 conta com 28.000, graças a

1 ENTIDADE EPSI MALLAMÁS. Portfólio de serviços. s.f. p. 9.

sua consolidação patrimonial, a Superintendência Nacional de Saúde, mediante a Resolução 0338 de 28 de abril de 1997 amplia a capacidade de afiliação a 130.000 beneficiários e sua cobertura geográfica a 32 municípios. No ano de 1998 e por avaliação realizada pelo Ministério de Saúde, agora Ministério da Proteção Social, através de CIMDER e da Universidade do Valle, é qualificada como a melhor Empresa Solidária de Saúde de Nariño e uma das dez mais importantes do País.

Em 1999, realiza-se o Convênio **ETNOSAÚDE** estabelecido pelas ESS GUAITARA, Cooperativa Alcatraz e ESS MALLAMAS, o qual se encerra pelas exigências governamentais expressas através do decreto 1804 do mesmo ano.

No ano 2000, pelas exigências normativas do Governo Nacional, entra em processo de incorporação; no entanto, e devido às considerações e luta das Administradoras do Regime Subsidiado criadas e estabelecidas pelas autoridades indígenas, consegue-se consolidar o processo de transformação em **EPS INDÍGENA**.

Atualmente a EPS INDÍGENA MALLAMAS consolidou-se entre as dez mais importantes em todo o País. Ampliando a cobertura a nível nacional, pela Resolução 0017 de março de 2001, emanada pelo Ministério do Interior, hoje conta com 165.823 afiliados nos Departamentos de Nariño, Putumayo, Amazonas, Guainía, Caldas e Cauca.

4.1.1.1 Missão. "MALLAMAS EPS INDÍGENA contribui de maneira efetiva para a proteção dos direitos à saúde dos povos indígenas e comunidades não indígenas, oferecendo serviços de qualidade a todos seus afiliados, em condições dignas e apropriadas com eficiência, eficácia, equidade e humanismo, observando e promovendo o respeito, o seu estilo de vida, a sua integridade étnica e os valores socioculturais das comunidades"[2].

4.1.1.2 Visão. "MALLAMAS EPS INDÍGENA será uma entidade de excelência altamente competitiva, líder no atendimento do risco em saúde para os Povos Indígenas e comunidades não indígenas, que garanta serviços de qualidade a seus afiliados, que tenha em conta o saber e as práticas médicas da medicina tradicional indígena, que lhe permitam contribuir para a permanência da identidade étnica e cultural de tais comunidades"[3].

5. MARCO TEÓRICO

5.1 Conceito Estrito e Amplo de Saúde

O primeiro obstáculo que um modelo de atenção enfrenta refere-se ao conceito de saúde sobre o qual deve fundamentar-se. O conceito mais antigo e ao mesmo tempo mais estrito de saúde é considerá-la como a ausência da enfermidade, o qual segue vigente nos modelos de atenção morbicentristas, biologicistas e centrados no indivíduo (quadro 1).

Por outro lado, existem conceitos mais amplos em que o processo de saúde–enfermidade está determinado pelas condições biológicas, ambientais, sociais, de acesso aos serviços de saúde e pela cultura, o que implica olhar a saúde não como um estado, mas sim como a resultante das interações dos determinantes antes anotados (quadro 1).

Sob este olhar é possível desenvolver modelos cuja base não seja o indivíduo, mas sim a família e seu entorno, o qual é precisamente o que se propõe sob a perspectiva da APS.

---

2 Ibid. p. 9.

3 Ibid.

Quadro 1

Modelos de atenção morbicentristas, biologicistas

DEFINIÇÕES ESTRITAS DE SAÚDE	FONTE
Health problem is a situation or condition of people, which is considered undesirable, is likely to exist in the future, and is measured as death, disease or disability.	Assessment Protocol for Excellence in Public Health. National Association for County and City Health Associations. March 1991.
Health is the absence of disease and Disability	Larson JS. Medical Care Research and Review. Vol. 56, Number 2, June 1999. Sage Publications Inc
Health is described as half of a dichotomy, with illness as it's opposite.	Orem, D. Nursing: Concepts of Practice New York, McGraw Hill Publishing. 1980.
Health is a state of complete physical, mental and social well being, and not merely the absence of disease or infirmity.	WHO constitution of 1948.
Health is a dynamic state of complete physical, mental, spiritual and social wellbeing and not merely the absence of disease or infirmity.	WHO'S New Proposed Definition. 101st Session of the WHO Executive Board, Geneva, January 1998. Resolution EB101/.R2.Document EB101/7
Health is the science and art of preventing disease, prolonging life, and promoting physical and mental health through assessment, policy development and assurance.	Exploring Public Health Career Paths. Published by NACCHO under cooperative agreement with the Health Resources and Services Administration, Bureau of Primary Health Care. October 1996.
Health is a positive concept emphasizing social and personal resources, as well as physical capacities.	Ottawa Charter for Health Promotion. First International Conference on Health Promotion. Ottawa, Canada, 17-21 November 1986.
Health is a balance of physical, emotional, social, spiritual and intellectual health.	American Journal of Health Promotion. Vol.3, No 3,1989.
Health is more than the absence of disease. It is an optimum state of wellbeing: mental, physical, emotional and spiritual. Health is wholeness. It includes a sense of belonging to community and experiencing control over one's circumstances and fate.	Norris, T and Howell. Healthy People in Healthy Communities: A Dialogue Guide. The Coalition for Healthier Cities and Communities. www. healthycommunities.org

Fonte. Este estudo.

Adaptado do relatório final de Nawaz Hormozdyaran em um projeto de NACCHO que incluiu uma revisão bibliográfica das definições do termo "Saúde" para a Universidade de George Washington e sob a direção de Carol Brown, Diretora de Investigações e Desenvolvimento desta universidade.

5.2 Atenção Primária em Saúde

A Organização Mundial da Saúde tem sido um promotor da Atenção Primária de Saúde (APS) desde que adotou este enfoque como um elemento central para alcançar a meta de "Saúde para Todos" em 1978. Na declaração de Alma Ata, definiu-se a atenção primária como a atenção essencial de saúde baseada em métodos práticos, cientificamente confiáveis e socialmente aceitáveis, assim como tecnologia universalmente acessível para os indivíduos e as famílias na comunidade através de sua total participação e a um custo que a comunidade e o país possam manter... forma parte integral do sistema de saúde do país... e do desenvolvimento social e econômico da comunidade. É o primeiro nível de contato com os indivíduos, a família e a comunidade... levando os serviços de saúde tão perto quanto seja possível até onde as pessoas vivem e trabalham e constitui o primeiro elemento de um processo contínuo de atenção à saúde[4].

Nesta perspectiva, a APS baseia-se conceitualmente nos enfoques amplos de saúde, ao considerar que esta depende dos determinantes diferentes à condição biológica dos indivíduos, como se demonstra no quadro seguinte:

Quadro 2

Determinantes da saúde da população

Contexto político e de políticas	Políticas salutares (por exemplo: ambientais, sociais, econômicas e de saúde). Sistemas políticos e valores (por exemplo: equidade, direitos humanos, democracia)
Entorno físico, econômico e social	Educação, agricultura, água/saneamento, habitação, trabalho, meio ambiente, renda e emprego, estrutura social e demográfica
Serviços e sistemas de saúde	Políticas, estruturas e processos (por exemplo: acessibilidade, uso dos serviços de saúde, qualidade dos serviços)
Condições culturais e comportamentais	Condutas (uso de álcool, drogas e tabaco, atividade física, dieta). Condições socioculturais (tensão nervosa, controle sobre o trabalho, relações sociais)
Características individuais	Educação, renda, condição social, hereditariedade, gênero, desenvolvimento, psicologia

Fonte: Organização Panamericana da Saúde. Renovação da Atenção Primária de Saúde nas Américas. Documento Oficial. Anteprojeto para discussão Jul. 12/05.

O conceito de APS renovada é definido pela OPS em 2005 como *"A transformação dos sistemas de saúde, de modo que possam fazer da APS seu fundamento. A reorientação dos Sistemas de Saúde com um enfoque da APS demanda reajustar os serviços de saúde para a promoção e a prevenção; ajuste que deve ser conseguido por meio da alocação de funções apropriadas a cada nível de governo; da integração dos serviços de saúde pública e de atenção pessoal; do desenvolvimento de uma orientação*

4 ORGANIZAÇÃO PANAMERICANA DA SAÚDE. Renovação da Atenção Primaria de Saúde nas Américas. Documento Oficial. Projeto para discussão 2005. p. 24.

para as famílias e as comunidades; e da criação de um marco institucional que incentive a melhoria da qualidade dos serviços. A realização plena do potencial da APS requer, adicionalmente, uma concentração especial no papel dos recursos humanos, no desenvolvimento de estratégias para gerenciar a mudança e no alinhamento da cooperação internacional com o enfoque da APS."[5]

Elementos essenciais de um Sistema de Saúde Liderado pela APS que podem ser aplicados nos modelos de Atenção em Saúde são:

a. Aceitação. Grau em que um serviço é consistente com as necessidades culturais, valores e padrões de uma comunidade.

b. Acessibilidade. Ausência de barreiras geográficas, financeiras, organizacionais e/ou estruturais para participar do sistema de saúde e/ou receber saúde e outros serviços sociais.

c. Atenção integral e integrada. Provisão de serviços integrais, coordenados e longitudinais em um processo adequado de atenção.

A integração combina os eventos clínicos e a informação correspondente que se produz em distintos lugares, distintos níveis de atenção e em diversos momentos, ao longo da vida dos indivíduos.

Integral: Provisão integrada de promoção de saúde, prevenção de enfermidades, atenção curativa, reabilitação e suporte físico, psicológico e social a indivíduos e à população.

Coordenada: Provisão de uma combinação de serviços de saúde e informação que satisfaçam as necessidades do paciente. Cuidado que continua através do tempo e através de diferentes níveis e lugares da atenção de saúde sem interrupção.

Coordenada ou longitudinal: Cuidado no tempo por um único indivíduo ou uma equipe de profissionais de atenção à saúde ("continuidade clínica"), além de uma comunicação efetiva e oportuna de informação em saúde (eventos, riscos, aconselhamento médico e referência do paciente). ("registro longitudinal").

d. Ênfase em promoção e prevenção. A APS enfatiza a prevenção primária ao mesmo tempo em que provê diagnóstico e tratamento necessários. A prevenção é implementada tanto em nível individual quanto comunitário.

e. Enfoque familiar e comunitário. Serviços que satisfazem as necessidades da população, baseados em informação local e fornecida no contexto social e cultural da família, do indivíduo, ou outros contextos sociais relevantes.

f. Primeiro contato. Medida em que a atenção primária serve como o principal ponto de contato entre a população e o sistema de serviços de saúde e serviços sociais incluindo outros níveis de atenção à saúde (em situações de não emergência).

g. Base populacional. Enfoque de saúde pública (oposto a um individual ou clínico) que utiliza informação do nível populacional para tomar decisões sobre planificação em saúde, gerência e priorização.

h. Relevância. Medida em que as prioridades em saúde têm sido situadas em um programa de ação, aceitando que primeiro devem ser atacados os problemas mais importantes enquanto se trabalha objetivando o incremento da integralidade.

i. Recursos adequados às necessidades. Os pressupostos de saúde são suficientes para cobrir as

5 Ibid.

necessidades de saúde da população (prevenção, promoção, cura e reabilitação) e incluem os recursos necessários para melhorar o estado de saúde dos mais desprotegidos a um ritmo igual ou mais rápido que o da população geral.

j. Recursos humanos adequados. Recursos humanos que têm as competências corretas (conhecimento e capacidades), mistura de habilidades e distribuição geográfica para respaldar a APS.

Um grupo de profissionais de saúde responsáveis do tratamento e atenção de uma pessoa, família e comunidade incluindo profissionais de saúde (médicos, enfermeiras, farmacêuticos, fisioterapeutas, etc.), gestores e fornecedores de serviços de saúde comunitários.

k. Efetividade e eficiência. Aplicação de medidas apropriadas, tecnologias e recursos que são suficientes em qualidade e quantidade para atingir a meta desejada.

l. Práticas otimizadas de organização e gestão. Inclui a capacidade de antecipar o futuro (planificação estratégica), adaptar-se às mudanças (gestão da mudança) e constantemente monitorar e avaliar o desempenho do sistema (avaliar o impacto das mudanças, isto é, avaliação baseada no desempenho).

m. Políticas e programas pró-equidade. Esforços proativos e sistemáticos para reduzir as desigualdades injustas de acesso à saúde e a serviços.

n. Sustentabilidade financeira. Grau em que os recursos financeiros disponíveis cobrem os custos do sistema de saúde no médio e longo prazo.

o. Ações intersetoriais. Ações (por exemplo: coleta e análise de dados, provisão de serviços ou informação) que reúnem atores de todos os setores que determinam a saúde da população.

5.3 Atenção Ambulatorial

Define-se a atenção ambulatorial como aquela que não requer serviços de internação e pode ser prestada sob duas modalidades: intramural, que comumente se conhece como consulta externa, e extramural, dentro da qual cabe a atenção domiciliar. Não é específica para um modelo de atenção em saúde familiar ou individual e ambos podem desenvolvê-la. A APS baseia-se essencialmente em atenções ambulatoriais extramurais ao defini-las como atenções de primeiro contato.

5.4 Atenção Domiciliar

Este tipo de atenção tem estado em voga nos últimos anos, seja como serviços ambulatoriais que obedecem às necessidades sentidas dos usuários, sob modelos de seguro de saúde ou medicina pré-paga, ou em substituição de serviços de internação hospitalar de baixa complexidade. Nestas duas condições não aplicam APS já que se centram no indivíduo enfermo. O Manual Atividades, Intervenções e Procedimentos do atual sistema de saúde colombiano (MAPIPOS) estabelece a atenção domiciliar como "*aquela que se oferece na residência do paciente com o apoio de pessoal médico e/ou paramédico e a participação de sua família, e se fará de acordo às Guias de Atenção Integral estabelecidas para tal fim*"[6].

No entanto, o modelo de saúde familiar sob a estratégia de APS requer especialmente o

6 MINISTÉRIO DE SAÚDE DA COLÔMBIA. Resolução 5261 de 1994. Manual de Atividades, intervenções e procedimentos do Plano Obrigatório de Saúde no Sistema General de Seguridade Social em Saúde. Art. 8.

desenvolvimento de atenções domiciliares já que é a forma de intervir a família e os indivíduos que a conformam em seu próprio ambiente, o qual por sua vez é objeto de intervenção como um determinante do estado e nível de saúde das pessoas que o habitam.

5.5 Saúde Familiar e Conceito de Família para o SGSSS

É necessário definir o conceito da família e suas complexidades como âmbito de intervenção. Com a reforma do Sistema de Seguridade Social em Saúde Colombiano, o conceito de família é referido como ao conjunto de pessoas unidas pelo primeiro laço de consanguinidade (família nuclear) com o agravante que somente ficam protegidos os filhos menores de 18 anos ou entre esta idade e os 25 anos caso sejam estudantes, e somente permitindo a afiliação de filhos maiores nos casos de incapacidade que não lhes permita valerem-se por si mesmos. Esta definição de família deixa fora muitas das atuais formas de convivência familiar como as famílias ampliadas, as extensas e ainda as famílias nucleares com filhos maiores de idade. Os efeitos sobre um modelo de atenção em saúde baseado na família desde uma concepção muito mais ampla são grandes quando se trata de desenvolver o modelo desde a perspectiva do assegurador, convertendo-se em uma das grandes barreiras ao momento de sua implementação.

A APS planifica a saúde familiar como um de seus elementos essenciais mencionados anteriormente já que se considera a família como o primeiro grupo de pessoas que servem de suporte ou de rede para a manutenção e o melhoramento da saúde dos indivíduos. Desde outras concepções, os efeitos do descuido da saúde de um membro da família afeta a todos os demais membros, portanto os efeitos do melhoramento da saúde de um indivíduo melhoram em grande medida a dos demais. Por outro lado, é a família o grupo social no qual se adquirem os hábitos, os estilos de vida e a cultura e, portanto, incidir positivamente nestes aspectos faz com que os resultados impactem a todos seus membros ainda que não necessariamente na mesma medida. "*A família é a matriz da identidade e do desenvolvimento psicossocial de seus membros, e neste sentido deve acomodar-se à sociedade e garantir a continuidade da cultura a que responde. O sentido de identidade dos homens está determinado pelo sentido de pertencimento a uma família particular, no qual assume normas transacionais que persistem ao longo da evolução individual*"[7].

Assim como a saúde tem definições amplas e estritas, o mesmo pode-se dizer do termo família. Independentemente disso, o comum nas definições é que se apresentam três características essenciais, que são: 1. Laços de união; 2. Convivência em um mesmo lugar; e 3. Clara definição de papéis. Responde basicamente a duas funções:

a. A proteção psicossocial de seus membros: Engendra novas pessoas e responde pelo desenvolvimento integral de todos os membros.

b. A inserção do indivíduo na cultura e sua transmissão, o que se conhece como socialização.

F. Philip Rice[8] diz "podemos descrever a família como qualquer grupo de pessoas unidas pelos vínculos do matrimônio, sanguíneos, adoção ou qualquer relação sexual expressiva, em que 1) as pessoas compartam um compromisso em uma relação íntima e interpessoal, 2) os membros considerem sua identidade como ligada de modo importante ao grupo, e 3) o grupo tenha uma identidade própria". Assim, conceitos como família, comunidade, promoção, educação em saúde, prevenção, atenção primária de saúde, ainda suscitam não poucas controvérsias.

---

7 QUINTERO V, Ángela M. Trabalho social e processos familiares. Coleção política, serviços e trabalho social. Bogotá: Lumen/Humanitas, 1997. p. 18.

8 RICE, F P. Desenvolvimento Humano: estudo do ciclo vital. México: Prentice Hall, 1990. p. 60.

Seguimos majoritariamente centrados no individual e na enfermidade, pelo que estes conceitos de família têm pouca aplicação no Sistema de Seguridade Social Colombiano já que na análise dos eventos de saúde cobertos pelos Planos de Beneficio pode-se observar que todos estão dirigidos ao indivíduo, independentemente das externalidades positivas ou negativas que tais eventos possam causar sobre os demais membros da família. Portanto, aquelas situações que afetam a saúde das famílias e os indivíduos, como os vícios, a violência intrafamiliar, as crises normativas e não normativas que fazem parte do ciclo vital, as quais não aparecem dentro do MAPIPOS, dificilmente serão assistidas a partir da perspectiva dos planos obrigatórios de saúde, requerendo-se ações de planos de saúde pública, os quais têm limitações quanto às ações individuais e familiares.

Esta circunstância contraditória de fortalecer as ações de caráter individual nos planos obrigatórios de saúde, enquanto que se promovem os modelos de atenção em saúde familiar para o plano nacional de saúde pública[9] (cujas atividades são essencialmente de Promoção da Saúde e Prevenção Primária da Enfermidade, deixando de lado o diagnóstico, o tratamento oportuno e a reabilitação em caso de ser necessário), não é facilmente entendida e menos operativizada a menos que existam condições especiais como as enunciadas mais adiante.

5.6 Medicina Familiar

Outro conceito que causa confusão é o de medicina familiar, o qual não é o mesmo que saúde familiar (proposto pela APS). Seria possível dizer que a medicina familiar são as ações que realizam os médicos com as famílias quando algum de seus membros apresenta alguma condição que limita ou diminui seu estado de saúde. Portanto a intervenção familiar faz-se a favor do sujeito afetado e sob a tutela do profissional da medicina. Por outro lado, a saúde familiar como define APS implica não somente as intervenções dos profissionais da saúde, mas também de todo um grupo de pessoas nos ambientes domiciliares e comunitários, tendo a família como base e essência do processo, independentemente das condições de "Saúde – Enfermidade" de algum de seus membros. Outro conceito similar é o de médico de família, o qual se refere ao médico que atende aos membros de uma família quando estes o requerem, porém seu enfoque é basicamente o indivíduo enfermo. Focando-se estes conceitos longitudinalmente poderia dizer-se que um médico de família pode em alguns momentos realizar ações de medicina familiar, e, na medida em que suas ações implicam as inter-relações com outros profissionais e com os ambientes onde vivem as famílias, converte-se em Saúde Familiar.

5.7 Saúde Coletiva

A saúde coletiva refere-se àquelas ações desenvolvidas pelo setor saúde sobre um grupo populacional específico, sem requerer-se deste grupo algum tipo de vínculo. Os modelos de saúde coletiva explicitam-se com maior facilidade nos casos das campanhas massivas de promoção de hábitos de vida saudáveis, as campanhas de prevenção específica como os exames ou as aplicações massivas de vacinas.

No contexto da APS, é necessário que os modelos de Saúde Familiar, desenvolvam ações de saúde coletiva, especialmente quando se identificam situações de saúde que afetam um grande grupo de famílias.

9 CONGRESSO DA COLÔMBIA. Lei 1122 de 2007. Art. 33, inciso I.

5.8 Saúde Ambiental

A saúde ambiental deverá ser entendida como a saúde do ecossistema e não no sentido utilitarista de um ambiente são na medida que não cause danos às pessoas. Sob a perspectiva ecossistêmica, é a concepção da vida a que prima, e o ambiente é são na medida em que permite a existência da vida em todas suas formas e a coexistência de diferentes formas de vida. Sendo assim, a saúde ambiental aportará à APS e vice-versa na medida em que os ambientes naturais e artificiais nos quais o ser humano desenvolve-se sejam ecossistemicamente sustentáveis permitindo o livre desenvolvimento deste ser humano em convivência com as demais formas de vida.

As intervenções em ambientes sãos (naturais e artificiais) ultrapassam as capacidades do setor saúde pelo que é necessária a articulação sistêmica com outros setores e atores, o que implica a criação de políticas públicas amplas, situação que é promovida pela própria APS renovada. No caso da saúde familiar, os ambientes artificiais criados nos domicílios, bairros e comunas, lugares de trabalho e os ambientes naturais deverão ser assistidos de tal forma que os fatores protetores para a família sejam resgatados ao mesmo tempo em que são controlados os fatores de risco, desenvolvendo-se o conceito de ecologia humana.

PEDRO FILIPE
Participante de Angola.

Artigo 9

A Proteção Social Obrigatória em Angola: seu Plano de Modernização e Desenvolvimento Institucional em Curso no Instituto Nacional de Segurança Social – INSS

INTRODUÇÃO

A Proteção Social é entendida e aceita como um direito que assiste a toda pessoa de aceder, pelo menos, a uma proteção básica para satisfação dos seus estados de necessidade. O longo período de destruição sistemática do tecido produtivo, das infraestruturas econômicas e dos equipamentos sociais, provocada pela guerra que durou mais de 30 anos – e com ela a ruína social – teve um impacto muito negativo no estabelecimento de um sistema sólido de Seguridade Social em Angola. Junta-se a este facto, o vertiginoso crescimento da economia mundial, onde também se destaca a própria economia de Angola, ou seja, a Proteção Social não teve um crescimento paralelo em relação à economia, o que seria vital para que se conseguisse um crescimento equilibrado.

Neste sentido o Governo de Angola promulgou, a Lei 7/04 de 15 de outubro, a Lei de Bases da Proteção Social, após vigência de aproximadamente 14 anos da Lei 18/90 de 27 de outubro, que era ao mesmo tempo uma lei de bases e reguladora, com o objetivo de harmonizar e garantir os direitos sociais dos cidadãos, dimanando várias orientações no cumprimento de determinadas políticas sociais que garantissem e assegurassem o bem-estar dos mesmos em determinadas áreas como a saúde, a educação, a formação profissional, a assistência e reinserção social, etc.

Esta Lei que de forma concreta estabelece princípios de Proteção Social que auxiliam a redistribuição da riqueza, contribuindo para a eliminação de precariedades e redução das consequências sociais provocadas pelos longos anos de guerra, é estruturada em três níveis de proteção, nomeadamente, Proteção Social de Base, a Proteção Social Obrigatória e a Proteção Social Complementar.

A tese tem como objectivo principal estudar a Proteção Social Obrigatória em Angola: seu Plano de Modernização e Desenvolvimento Institucional do Instituto Nacional de Segurança Social (PMDI – INSS); O PMDI – Plano de Modernização e Desenvolvimento Institucional do INSS, que começou com as atividades no início do ano de 2005 após a sua aprovação pelo Governo, nos meados do ano anterior, e atua em todas as vertentes do INSS.

Analisaremos as atividades realizadas, a realizar e os ganhos obtidos pelo INSS desde a aprovação implementação do referido plano, ou seja, de janeiro de 2005 até 31 de dezembro de 2009.

1. BREVE HISTORIAL SOBRE ANGOLA. ALGUNS INDICADORES SOCIODEMOGRÁFICOS E ECONÔMICOS

1.1 – Indicadores Sociodemográficos

Angola fica situada na costa ocidental de África na zona Austral, possui uma superfície de 1. 246.700 km quadrados e uma população estimada em 14.533.000 de habitantes para o ano de

2005 (ONU). O último censo populacional ocorreu na década de 70. Por isso são utilizadas geralmente estimativas das Nações Unidas. Assim, de 2000 a 2005, a população angolana teve um crescimento médio anual que ronda os 3,3%, e no mesmo período uma taxa de fecundidade avaliada em 7,2 filhos por mulher, uma taxa bruta de mortalidade de 23,6/mil, esperança de vida de 40,1 anos. Como resultado em 2005 estimou-se que 54,7% da população teria idade inferior a 20 anos e apenas 5,5% teria idade superior a 60 anos. Entre 35% a 40% da população economicamente ativa estaria desempregada. Esta é a realidade de um país saído de uma guerra atroz de quase 40 anos.

1.2 – Indicadores Socioeconômicos

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Inflação (%)	31,02	18,53	12,20	11,78	11,89	13,99
PIB a preços de mercado (Trilhões de AKZ)	2.118,58	2.529,70	.570,52	5.570,77	9.130,35	6.256,00
PIB per Capita (USD)	1.900,00	2.100,00	3.800,00	4.400,00	6.500,00	4.250,00
Taxa Cresc. Real PIB (%)	11,7	11,70	19,90	15,00	16,30	2,70
Reservas Internacionais líquidas em milhões de USD	1.372,2	3.189,4	N/D	N/D	N/D	N/D

Fonte: sites:www.minfin.gv.ao/oge/2009/oge2009.pdf; www.bna.ao (Evolução Recente Econômica)
1 USD = 90,00 AKZ (valor aproximado).
N/D = Não disponível

2. SURGIMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL EM ANGOLA

À semelhança dos vários sistemas de Seguridade Social do mundo, a Proteção Social Obrigatória de Angola fundamenta-se nos princípios gerais.

A Seguridade Social também é entendida como sinônimo de Proteção Social Obrigatória, e é uma realidade assumida coletivamente pelo Estado, de indiscutível importância nos seus quatro aspectos essenciais:

- Econômica;
- Social;
- Jurídica;
- Política.

Razão Econômica

Os efeitos negativos da perda de rendimento que os vários riscos provocam dizem respeito a toda a sociedade.

A diminuição da capacidade de consumo decorrente dos indivíduos e das famílias, provocada pela perda do rendimento, é susceptível de originar necessidades econômicas graves nos cidadãos e perturbações em cadeia no aparelho produtivo.

Razão Social

Incapacidade de os indivíduos tomarem pessoalmente medidas de autoproteção contra as consequências dos riscos sociais.

Face ao interesse coletivo de que os riscos sociais não afetem excessivamente as pessoas, a omissão ou incapacidade de agir deste, deve ser supridas por medidas públicas de proteção social.

Razão Jurídica

Os princípios orientadores do direito pessoal dos cidadãos a determinada forma de proteção integram vários ordenamentos jurídicos tanto em nível nacional como em nível internacional.

O direito interno do cidadão manifesta-se em três níveis:

a) no âmbito da constituição ou leis fundamentais dos diferentes países;
b) no domínio das leis gerais orientadores (leis quadros ou leis de bases);

c) no plano da legislação específica (regulamentação), que em muitos países deu já origem a códigos de Seguridade Social.

Razão Política

A intervenção dos órgãos do poder político na garantia de direitos sociais deu origem a compromissos e expectativa que se traduzem num verdadeiro contrato social.

A profundidade e gravidade deste vínculo político ultrapassa o mero contrato social que os cidadãos eleitores consolidam com as forças políticas e os dirigentes políticos, e situa-se no nível de um acordo entre gerações fundamentado em parte pelo regime de repartição financeira adotado pela maioria dos sistemas públicos de proteção social.

Lei Constitucional de Angola (Artigo 47º) – II República de 1992 a 2009

O Estado promove as medidas necessárias para assegurar aos cidadãos o direito à assistência médica e sanitária, bem como o direito à assistência na infância, na maternidade, na invalidez, na velhice e em qualquer situação de incapacidade para o trabalho.

Lei Constitucional de Angola (Artigo 77º) – III República – a partir de 2010

O Estado promove e garante as medidas necessárias para assegurar a todos o direito à assistência médica e sanitária, bem como o direito à assistência na infância, na maternidade, na invalidez, na deficiência, na velhice e em qualquer situação da incapacidade para o trabalho, nos termos da lei.

Angola, independente, herdou as Caixas de Previdência Social de natureza corporativa que protegiam grupos profissionais, como por exemplo os ferroviários, os funcionários dos correios e telecomunicações, das alfândegas, etc.

E herdou, igualmente, as instituições de natureza mutualista, as quais estavam abertas para toda a população, como era o caso do montepio geral.

As instituições existentes na altura da independência do país eram as seguintes:

a) Caixa de Previdência do Pessoal do Caminho-de-Ferro de Benguela.
b) Mutualidade de Angola.
c) Montepio Geral de Angola.
d) Montepio Ferroviário de Angola.
e) Caixa de Auxílios dos Empregados dos Correios e Telecomunicações.
f) Cofre de Previdência dos Funcionários Públicos de Angola.
g) Caixa de Pensões e Aposentação do Pessoal das Alfândegas.
h) Caixa dos Funcionários da Câmara Municipal de Luanda.
i) Cofre de Providência do Pessoal da Polícia Nacional.

A maior parte das instituições acima citadas praticava, geralmente, as seguintes modalidades: pensão de reforma, pensão de sobrevivência e subsídio por morte.

Após a independência, o Governo foi orientado para institucionalizar uma Política Nacional de Segurança Social. Foram feitos estudos durante dez anos enquanto que de forma esporádica tomaram-se algumas medidas no sentido de se alargar o âmbito pessoal da Seguridade Social (trabalhadores por conta de outrem e funcionários públicos) assim como no âmbito de proteção material, tendo em linha de conta, por um lado a realidade socioeconômica do país e, por outro, em obediência à Norma Mínima de Segurança Social, aprovada pela Convenção nº 102 de 1952.

Alguma legislação avulsa com matérias relacionadas, fundamentalmente com a Legislação Laboral, pelo seu cariz, deu origem a prestações de Seguridade Social, isto a partir de 1978.

A institucionalização do Sistema Nacional de Segurança Social, efetivou-se após a aprovação da Lei 18/90 de 27 de outubro (revogada pela *Lei 7/04 de 15 de outubro – Lei de Bases*

da Proteção Social), seguida da devida regulamentação, tendo em conta o disposto no seu artigo 86º que estabeleceu a progressividade do Sistema. No entanto, foram respeitados os princípios gerais e universais que norteiam o Sistema de Seguridade Social, nomeadamente a universalidade, igualdade, eficácia, solidariedade e participação.

Em harmonia com os princípios do sistema, o artigo 4º da Lei 18/90 que estabeleceu o campo de aplicação pessoal da Seguridade Social, protegendo todos os trabalhadores assalariados e os trabalhadores por conta própria, protegeu igualmente aqueles que deixaram de trabalhar por limite de idade ou invalidez, os familiares a cargo dos trabalhadores abrangidos pela Seguridade Social e os estrangeiros que trabalhavam no país, desde que existam acordos entre a República de Angola e os seus países de origem.

A Convenção nº 102 da Organização Internacional do Trabalho definiu a Norma Mínima da Seguridade Social, podendo aquela ser ampliada com a introdução de outros benefícios tendo em conta o desenvolvimento econômico de cada Estado Membro.

Pese embora a aprovação da Lei 18/90 de 27 de outubro, o INSS – Instituto Nacional de Segurança Social – só começou a funcionar efetivamente em 1992.

3. ESTRUTURA ORGANIZATIVA E TENDÊNCIA FUTURA DO INSS

A fim de se alcançarem os objectivos estratégicos de modernização e consolidação do sistema de Seguridade Social, de desenvolver controles mais eficientes, e de acompanhar a exigência dos cidadãos quanto à oferta de serviços com mais qualidade, considerou-se determinante reestruturar o INSS, de modo a dotá-lo de uma estrutura mais organizada, eficaz e eficiente no exercício das funções públicas que lhe foram atribuídas.

Neste sentido, e conforme já foi referido, desde 2005, encontra-se em curso um processo de reestruturação do Instituto, que visa adequar processos, pessoas e, inclusive, a estrutura orgânica, criando de forma progressiva uma nova cultura organizacional. Paralelamente, em 2009, o Governo de Angola definiu, no âmbito do Programa de Revitalização da Reforma Administrativa, as regras de criação, estruturação e funcionamento dos institutos públicos em Angola.

Neste sentido, a nova estrutura orgânica terá de acompanhar os processos de modernização em curso, direcionando-se no sentido: da criação, integração e unificação de algumas áreas (por exemplo criar as áreas de finanças, estatística e atuariado, entre outros aspectos); na composição de um quadro de funcionários com elevados níveis de qualificação e formação, particularmente no que se refere aos novos conceitos, práticas e tecnologias que vão sendo implementadas; da capacitação para o desenvolvimento de indicadores de desempenho, resultados e impacto.

3.1 Crescimento da Economia e População de Angola. Desafios Futuros para o INSS

Angola passa atualmente por um processo de reconstrução nacional, acarretando taxas elevadas de crescimento da sua economia, pese embora a crise financeira mundial. Este crescimento acentuado, obrigatoriamente, aumentará as atividades empresariais e consequentemente os contribuintes (empresas), segurados (trabalhadores) e pensionistas do INSS – Instituto Nacional de Segurança Social. O crescimento populacional registrou na última década, taxa de 7% ao ano.

Estes dois fatores já são suficientes para projetar um aumento significativo para a população segurada pelo INSS para os próximos anos. Este ambiente, excessivamente dinâmico e mutável, em que o INSS está inserido, leva à necessidade de também possuir uma estrutura orgânica dinâmica e especializada.

O crescimento do INSS não é determinado por sua própria vontade, mas sim pela evolução da economia angolana, que tem crescido acima de 10% ao ano nesta última década.

Outros fatores, além do crescimento da economia e da população, têm provocado aumento da população segurada pelo INSS e na ampliação das prestações (benefícios) por ele concedidas. Estes fatores são, principalmente, novos ramos da Proteção Social e novos grupos de segurados.

4. PMDI – PLANO DE MODERNIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DO INSS

O PMDI foi uma ideia do governo, concebido há cerca de cinco anos, fundamentalmente com o objetivo de se ter um Sistema de Seguridade Social moderno e desenvolvido. O governo teve a preocupação de fazer com que o PMDI fosse de âmbito nacional e abrangente, isto é, um plano voltado, fundamentalmente:

I. para os novos sistemas e tecnologias de informação;
II. para processos e instrumentos normativos e regulamentares ligados à Seguridade Social; e
III. para a gestão das pessoas e a formação dos trabalhadores do INSS e seus responsáveis.

Em resumo, o Plano de Modernização e Desenvolvimento Institucional envolve as seguintes áreas do Instituto:

- Identificação, padronização, revisão e automatização dos processos;
- Valorização, motivação e formação do pessoal do INSS;
- Melhoria contínua no atendimento aos cidadãos, garantindo-lhes respeito e efetiva proteção dos seus direitos;
- Utilização de tecnologias de informação avançadas na gestão e na documentação das operações;
- Segurança das informações;
- Controles financeiros e análises atuarias para garantir o futuro dos direitos dos trabalhadores e a continuidade da Proteção Social Obrigatória (PSO);
- Nova cultura organizacional:

Para cumprimentos destas atividades ou ações, o PMDI prognosticou para o INSS a natureza, visão, a missão e valores:

Natureza

O Instituto Nacional de Segurança Social, abreviadamente designada por INSS, é um instituto público integrado na administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa, financeira e patrimonial. Este Instituto prossegue as atribuições do Ministério da Administração Pública, Emprego e Segurança Social, sob a superintendência e tutela do respectivo Ministro.

Visão

Ser uma Instituição Pública com elevada capacidade de inovação, um modelo de excelência na prestação de serviços aos seus segurados e pensionistas, e contribuir para o desenvolvimento econômico e social de Angola.

Missão

- Gerir os recursos e pagar as prestações sociais relacionadas com a PSO;
- Garantir os direitos sociais dos segurados. Isto significa que o INSS é responsável por garantir os direitos sociais dos cidadãos e seus familiares contra os riscos sociais no âmbito da PSO, através do reconhecimento dos direitos, da gestão de recursos eficazes e eficientes, do pagamento das prestações sociais e do cumprimento das obrigações decorrentes do regime.

Valores

- Igualdade, equidade social e diferenciação positiva;
- Respeito ao cidadão e aos compromissos;
- Elevado sentido ético de serviço público;

- Honestidade, integridade e justiça;
- Transparência e eficiência;
- Capacidade institucional de gestão e inovação;
- Qualidade, excelência, competência e ética profissional;
- Trabalho em equipe;
- Solidariedade e amor.

Premissas do PMDI

- Todo trabalho desenvolvido em Angola;
- Desenvolvimento direcionado ao INSS;
- Trabalho em equipe e engajamento do pessoal;
- Forte formação de quadros angolanos;
- Propriedade do INSS.

4.1 - Necessidade de Reestruturação do INSS

Diversos fatores recomendaram a elaboração de uma análise criteriosa voltada para a realização de diagnósticos e propostas de mudanças na estrutura orgânica, diplomas legais, normas e procedimentos e aplicações informáticos do INSS.

Os principais fatores que justificaram a referida análise são:

- Nova Lei da Proteção Social;
- Crescimento acentuado dos contribuintes, segurados e pensionistas para os próximos anos;
- Redimensionamento e especialização do seu quadro de pessoal;
- Adesão de novos grupos populacionais;
- Novo regime jurídico para o INSS;
- Obsolescência de seus recursos informáticos;
- Fragilidades nos controles existentes;
- Deficiência de normas e procedimentos para as áreas operativas;
- Necessidade de atualização dos cadastros de contribuintes e segurados;
- Pouca integração entre aplicações informáticos e a Contabilidade;
- O fecho das contas da Contabilidade não observava datas fixas, acarretando atraso na apresentação das demonstrações financeiras.

4.2 Realizações e/ou Conclusões do Pmdi – Plano de Modernização e Desenvolvimento Institucional do INSS nos Últimos Dois Anos: 2008 - 2009

A aposta em novos sistemas e tecnologias de informação, a criação de processos e instrumentos normativos e regulamentares da Seguridade Social, e a qualificação e a gestão do capital humano do INSS, são os investimentos chave do PMDI, os quais implicarão a médio e longo prazos uma nova cultura organizacional.

Neste contexto, o PMDI teve que abrangir, as seguintes áreas estratégicas:

- Identificar, padronizar, rever e automatizar os processos;
- Valorizar, motivar e formar os colaboradores do INSS;
- Melhorar de forma contínua o atendimento aos cidadãos, para lhes garantir o respeito e a efetiva proteção dos seus direitos;
- Utilizar tecnologias de informação avançadas na gestão e documentação das operações;
- Garantir a segurança das informações;

- Controle e fiscalização;
- Desenvolver controles financeiros e análises atuariais, para garantir o futuro dos direitos dos trabalhadores e a continuidade da Proteção Social Obrigatória;
- Como se poderá constatar abaixo, até 2009, foram desenvolvidas assim como se encontram previstas a implementação de um conjunto de ações, que têm ou irão ter um impacto significativo no INSS e, consequentemente, na consolidação do sistema de Seguridade Social.

5. INDICADORES ESTATÍSTICOS NO ÂMBITO DA PROTEÇÃO SOCIAL OBRIGATÓRIA

Nos últimos anos o Sistema de Seguridade Social tem vindo a apresentar uma evolução positiva, tanto em nível de Contribuintes como dos Segurados e Pensionistas, apesar de elevada evasão fiscal fruto das debilidades ou insuficiências do sistema de fiscalização ao longo dos anos, relativamente à massa contribuinte. Dados do INE – Instituto Nacional de Estatística – em 2000, indicavam que existiam cerca de 28 mil empresas recenseadas. Logo, naquela altura deveriam no mínimo estar inscritos no INSS pouco mais de 80% destas, ou seja, pelo menos 22.400 contribuintes. Este número adicionado aos dos contribuintes da Função pública, estaríamos em torno de 24.000, o que significava que, naquela altura, os cerca de 8.000 inscritos no INSS, representavam apenas 32,79% dos potenciais contribuintes.

Conhecer o sistema PSO implica também criar e analisar um conjunto de indicadores estatísticos fiáveis e permanentes, os quais permitem identificar o que foi realizado, por um lado, e o que ainda se poderá desenvolver a fim de garantir a sustentabilidade e equidade no sistema, bem como melhorar a sua abrangência, eficácia e eficiência, por outro.

Quadro 1: Comportamento dos Indicadores da Seguridade Social 2001 - 2009

Ano	Contribuintes	Segurados	Pensionistas
2001	8.597	391.686	31.541
2002	9.383	403.646	37.467
2003	10.230	430.635	47.695
2004	11.718	451.361	51.911
2005	12.505	457.242	56.937
2006	14.048	498.836	65.464
2007	16.355	527.942	66.575
2008	21.358	625.342	72.455
2009	26.529	751.490	77.441

Fonte: *SIGINSS (de 2005 a 2009, os restantes dados são do sistema anterior ao PMDI)*

- Em 2005, o sistema PSO angolano contava com 457.242 segurados e 54.962 pensionistas. Em 2009, o número havia evoluído para 757.910 segurados e 71.800 pensionistas. O aumento significativo de segurados no sistema, nomeadamente em 2008 e 2009, foi impulsionado com o surgimento da medida Nova Inscrição. Só com este processo ingressaram e foram atualizados no sistema 157.628 segurados, em 2008 e 259.582, em 2009, sobretudo nas regiões Norte e Sul.
- Desde 2005 que se regista um crescimento médio anual de segurados e pensionistas no sistema da PSO, particularmente em 2005 e 2009 (ver anexos).
- Apesar do progressivo e significativo aumento de pensionistas no sistema da PSO nos últimos 5 anos, constanta-se que o sistema é sustentável, na medida em que existia um racio de 9,7 segurados para um pensionista em 2009.

Ano	2005	2006	2007	2008	2009
Racio = Ratio	7,90	7,62	7,92	8,77	9,7

- Desde 2005 que se regista um crescimento de segurados: 3%, 2005; 12%, 2006; 16%, 2007; 18%, 2008; 21%, 2009. Todas as Províncias acompanharam a tendência evolutiva do aumento do número de segurados. Inclusive, a Região Centro apresentou uma taxa de crescimento anual entre 2005 e 2009, superior à média nacional, a saber: 6%, 19%, 20%, 15% e 38%, respectivamente. Este crescimento regional deve-se aos grandes investimentos agrícolas, industriais e outros que o estado está implementando naquela região.
- Relativamente aos pensionistas, houve igualmente um crescimento entre 2005 a 2009: 155%, 2005 (altura que iniciou o PMDI); 15%, 2006; 2%, 2007; 9%, 2008 e 8%, 2009. Todas as Províncias acompanharam esta tendência de crescimento.
- A proporção de segurados e pensionistas homens tem-se revelado, entre 2005 e 2009, muito superior às mulheres na mesma condição de beneficiários do sistema, a saber: segurados, 75% vs 25%; pensionistas 83,9% vs 16,1% (2009).
- Em termos etários observou-se uma taxa de crescimento segnificativa de segurados dos grupos etários muito jovens (até aos 35 anos), particularmente em 2008 e 2009. Se em 2005 o sistema contava com 65.712 segurados, com idades inferiores aos 35 anos, em 2008, esse número já rondava em 237.911.

5.1. Prestações Concedidas no Sistema de Seguridade Social (Estatísticas)

- Em 2005, foram pagas 616.211 prestações – 441.775 prestações diferidas (pensões), 39.580 prestações imediatas (subsídios) e 134.866 "outras situações", nomeadamente 13º mês, regularizações de pagamentos não levantados e retroativos.
- Em 2009, o volume de prestações pagas aumentou para 913.789 prestações – 727.071 prestações diferidas, 57.710 prestações imediatas e 129.008 de "outras situações". De fato, num período de quatro anos (2006 a 2009), houve um crescimento na ordem dos 10,4% do total de prestações pagas, sendo que as diferidas tiveram um acréscimo de cerca de 13% e as imediatas de 10%.
- No entanto, nota-se um ligeiro decréscimo das prestações pagas em 2008 e, particularmente, em 2009 por comparação aos anos anteriores, em virtude da suspensão ou bloqueio das prestações dos pensionistas que não cumpriram com os requisitos necessários para ter direito à prestação, como se constatará mais adiante.
- Entre 2006 e 2009, a Região Centro apresentou uma taxa de crescimento do total de **prestações** e das **prestações diferidas** pagas superior à média nacional, contrariamente às Regiões Norte e Sul com taxas de crescimento iguais ou inferiores às médias nacionais, respectivamente. À exceção da Região Norte, as restantes Regiões do país registaram, no mesmo período, um crescimento de prestações imediatas pagas superior à média nacional.
- Entre 2009 foram pagas 913.789 prestações, das quais 79,6% eram prestações diferidas; 6,3% prestações imediatas e 14,5% outras situações. Cerca de 59% das prestações pagas, nesse mesmo ano, foram na Região Norte, seguindo-se a Região Sul (23,1%), Centro (13,3%) e Leste (4,4%).
- Do total das prestações pagas em 2009, as pensões de velhice representam 56%, seguindo-se as pensões de sobrevivência (18,2%), outras situações (14,1%), o abono de família (6,1%), o abono de velhice (2,6%) a pensão por reconversão profissional (foi inserida

uma única vez no sistema) com 0,3%, os subsídios de morte e funeral (0,1%), respectivamente, e, finalmente, os subsídios de maternidade e de aleitamento.

- O processo de Bancarização, medida de combate à fraude e evasão contributiva e prestacional, representa o pagamento das prestações via conta bancária. No final de 2009, quase todas as prestações eram pagas no BPC – Banco de Poupança e Crédito –, exceto alguns subsídios de funeral, podendo-se afirmar a consolidação deste processo no sistema.
- Os beneficiários que não tivessem conta bancária no BPC ou os pensionistas que não realizassem a Prova de Vida, viram, progressivamente entre 2007 a 2009 (inicialmente em Luanda a capital do país e em seguida nas restantes províncias), a sua prestação bloqueada. Deste modo, no final de 2009, encontravam-se bloqueadas 17.487 prestações.

CONCLUSÃO:

Concluo a tese escrevendo sobre os ganhos da implementação do PMDI – Planos de Modernização e Desenvolvimento Institucional do INSS. Foram imensas as conquistas alcançadas em todas as áreas do Instituto Nacional de Segurança Social de Angola, ao longo do cinco anos, tendo nisso contribuído a estruturação a partir da visão, missão e valores do INSS, ou seja, "ser uma instituição pública com elevada capacidade de inovação, modelo de excelência na prestação de serviços aos seus segurados e pensionistas, gerindo os recursos e pagando as prestações sociais" da Proteção Social Obrigatória.

O PMDI é um projeto institucional e um plano do Governo de Angola, mas que ele também tenha servido para levantar a autoestima das pessoas, mudar a sua vida e, quando dizemos pessoas, referimo-nos às pessoas internas e pessoas externas, dos funcionários da Seguridade Social, dos pensionistas, contribuintes e segurados, que eles sintam realmente que houve mudanças, que a Seguridade Social de hoje não é a mesma a de cinco anos atrás e que logicamente o futuro deverá ser melhor.

Houve maior segurança na base de dados tanto para contribuintes como para os segurados, consequentemente para os pensionistas, tendo se evitado as duplicidades de inscrições. Foram criados cartões de identificação magnéticos e diferenciados dos contribuintes, segurados e pensionistas; anteriormente havia um único cartão em papel para segurados e pensionistas.

Permitiu o maior controle das contribuições mensais e da conciliação das mesmas, tendo permitido também uma melhor gestão de pagamentos das prestações (benefícios) e, conciliação entre prestações pagas e extratos bancários.

A digitalização dos processos, a bancarização das prestações e a prova de vida aos pensionistas foram medidas que permitiram que o pagamento das prestações fosse efetuado ao beneficiário que efetivamente devia recebê-la por direito. Tais medidas implicaram o bloqueio de mais de 18.000 pensionistas (número de setembro de 2009), gerando uma economia mensal para o Instituto Nacional de Segurança Social na ordem de 2 milhões de dólares. Todos estes resultados são fruto da elaboração, implementação e gestão alargada de atividades estratégicas, designadamente nas áreas de arrecadação, concessão de prestações, através do plano Combate à Fraude e Evasão Contributiva e Prestacional, atendimento, entre outras.

A abertura de novos Postos de Atendimento e a sua padronizaçao fizeram com que os processos deixassem de ser transportados em mão de uma província para a outra, evitando deste modo o extravio ou perda de alguma documentação, para além da morosidade que se verificava devido à necessidade que havia em acumular os referidos processos para que, posteriormente, algum elemento dos Serviços Provinciais pudesse deslocar-se à capital do país. Portanto começou a haver maior rapidez e segurança no tratamento dos processos. O projeto atendimento mudou não só em termos estéticos, mas também o conceito daqui-

lo que é o atendimento ao público. O INSS passou a ter espaços padronizados dedicados aos pensionistas, às empresas (contribuintes) e segurados em todas as Agências de Atendimento do país, promovendo excelência nos serviços prestados e tratamento dispensado aos utentes, entre outros, através da padronização dos processos do trabalho, a forma como são tratadas as questões e as informações prestadas.

A implementação do sistema da folha de remunerações permitiu ao INSS ter um controle sobre as receitas operacionais fundamentais do Instituto porque sem este dinheiro não se poderia pensar em Seguridade Social, visto ter um carácter contributivo. Permitiu a muitas empresas inscritas na Seguridade Social realizarem o cadastro e a manutenção dos registros salariais dos seus trabalhadores, calculando e emitindo uma guia de pagamento da contribuição, para pagamento ao banco.

O INSS iniciou a produção e desenvolvimento das questões atuariais e estatísticas, tendo criado o SDAA – Sistema Dinâmico Atuarial – que permite anualmente ou dentro da periodicidade que o Instituto quiser, fazer-se a avaliação das responsabilidades financeiras e não só, ou seja, do passivo para projeção dessas responsabilidades futuras assentes em parâmetros previamente discutidos e definidos com base em cenários econômico-financeiros. Deste modo, atualmente o INSS conhece de forma efectiva a sustentabilidade do Sistema de Proteção Social Obrigatória.

O PMDI procurou constituir para o INSS um quadro de funcionários motivados, comprometidos com a missão, visão e valores definidos para o Instituto, assim como no seu desenvolvimento pessoal e profissional. Sustentados nas melhores práticas de gestão de pessoas e na gestão por competências, desenvolveu-se um conjunto de atividades estratégicas, que aspiraram cobrir quatro grandes áreas, nomeadamente: a responsabilidade da gestão, planeamento, desenvolvimento humano e formação. Mais de 90% das pessoas que estão no Instituto Nacional de Segurança Social como quadros do Instituto estão imbuídos de uma nova cultura organizacional, sabem qual é a missão do INSS, quais são os valores que devem respeitar e finalmente trabalham para um mesmo objetivo que é primeiro gerir os recursos e pagar as prestações, com vista a garantir os direitos sociais dos segurados da PSO. Criou-se uma base de dados dos funcionários do Instituto, padronizada, sistematizada e organizada, o que permitiu que os salários dos trabalhadores do INSS deixassem de ser pagos na tesouraria, situação que criava grandes constrangimentos e filas enormes, tendo-se implementado o sistema de folha de salários, informatizada, envolvendo inclusivamente o seu processamento e bancarização.

As ações de formação realizadas em todo território de Angola e no exterior proporcionaram a dirigentes, chefias e funcionários do INSS, a aquisição de conhecimentos, qualificações e comportamentos necessários para o desempenho das suas funções atuais e futuras, assim como para contribuírem na consecução dos objetivos institucionais.

A estrutura orgânica formal do INSS remonta a mais de uma década, considerando-se inadequada para responder à visão, valores e missão que hoje o Instituto encerra, ou seja, à sua nova cultura organizacional e institucional. O PMDI procurou, estrategicamente, dotar o INSS de uma estrutura capaz de exercer de forma mais organizada e eficiente a missão pública e social que lhe é atribuída. Deste modo, elaborou-se uma proposta que acompanhasse os processos de modernização em curso, direcionando-se no sentido de: criação, integração e unificação de algumas áreas. Refira-se que, até final de 2009, ficou-se aguardando a oficialização em Decreto-Lei da proposta aprovada. Pelo fato de a oficialização da nova estrutura orgânica não ter ocorrido em tempo útil, conduziu à adoção de um novo conceito, a saber: o que havia sido planeado para a nova estrutura orgânica formal foi desenvolvido e implementado na estrutura que de fato movimenta o INSS. Tal significa que muitas das novas funções e atribuições estavam sendo executadas por funcionários que atuavam em áreas não formalizadas, por exemplo as áreas de Auditoria, Estatística e Atuariado, Normas e Processos, etc.

Em relação a Administração e Finanças, que tem como intuito a gestão financeira otimizada e controle dos recursos financeiros e patrimoniais, obtiveram-se imensas vantagens tendo em conta a implementação do PMDI, porém enumeram-se algumas detidas como as mais relevantes: segmentação do sistema por Unidades Provinciais; lançamentos contabilísticos nas Unidades Provinciais, ou seja, as províncias passaram a efetuar lançamentos contabilísticos, através de um sistema informático ligado aos serviços centrais, sem necessidade de deslocação à capital do país; lançamentos automáticos das prestações; fecho dos relatórios econômicos em confirmada com os princípios contabilísticos; conclusão dos relatórios do fecho dos exercícios de 2004, 2005, 2006, 2007 e 2008. Pela primeira vez na história do INSS, procedeu-se ao encerramento do exercício econômico dentro dos prazos definidos por Lei. Destacam-se ainda a interface entre o sistema da folha das prestações com a de contabilidade; controle das receitas e despesas por unidades provinciais; consultas personalizadas; emissão de balancetes por província; relatório de movimentos contabilísticos efetuados por unidade provincial, usuário, tipo de movimento, valor e natureza; implementação de atividades relativas ao patrimônio, orçamento e investimento, anteriormente inexistentes; dentre outros.

No nível das tecnologias de informação e comunicação, os resultados obtidos pelo PMDI foram extraordinariamente significativos no contexto institucional do INSS, a saber: implementação e manutenção de uma infraestrutura de equipamentos e softwares na Sede (capital do país) e nas Unidades Provinciais do Instituto; Reestruturação da área de informática; fornecimento de todos os equipamentos e softwares operativos; implementação de novos sistemas informáticos.

Expansão e atualização da infraestrutura de Tecnologia da Informação do INSS; integração das Agências Provinciais e a Sede do INSS; melhoria e rapidez na comunicação, através da implementação e utilização do correio eletrônico.

Estes resultados são fruto de um forte investimento na formação dos recursos humanos e, fundamentalmente, na prestação de complexos, diversificados e especializados serviços, através dos quais se proporcionou às áreas operacionais do INSS uma execução adequada e eficaz das atividades e processos que se foram desenvolvendo.

Realça-se, no entanto, que Angola tem poucos quadros informáticos especializados em Desenvolvimento, Programação e Análise de Sistemas. Os poucos nacionais existentes, geralmente são absorvidos por empresas petrolíferas e diamantíferas ou bancos comerciais, que geralmente oferecem salários elevados, se comparados com os de instituições públicas. Assim, nesta área, o INSS depende unicamente de pessoal expatriado contratado para o efeito. Neste contexto, urge a aprovação do novo quadro orgânico e definição de progressão de carreiras e remunerações do Instituto.

No âmbito de Instrumentos Legais, o PMDI elaborou vários requisitos legais, ou seja, fez a análise e revisão da legislação que rege a Proteção Social Obrigatória; apoio à elaboração de novos diplomas legais, desenvolvimento de propostas de procedimentos para a concessão de prestações e limites aos valores das prestações diferidas (pensões), elaborando os necessários diplomas legais às respectivas propostas; acompanhamento do processo e fluxo das propostas dos diplomas legais, garantindo a sua aprovação.

Deste modo, destacam-se, entre outras, as atividades realizadas: Acidentes de Trabalho e Doenças Profissionais (Decreto Lei nº 53/05 de de 15 de agosto); Regime de vinculação e contribuição ao Sistema de Proteção Social Obrigatório (Decreto Lei nº 38/08 de 19 de julho); Proteção Social na Velhice (Decreto Lei nº 40/08 de 02 de julho); Proteção Social aos membros do Clero e Entidades Religiosas (Decreto-Lei nº 41/08 de 02 de julho); Proteção Social aos trabalhadores por conta própria (Decreto-Lei nº 42/08 de 02 de julho).

SEGUNDA PARTE

PARECERES

Abono de permanência para o professor – art. 2º da EC 41

Trata-se de pedido de Abono de Permanência com relação à Aposentadoria Voluntária segundo regra de transição, com fundamento no artigo 2º da EC nº 41/2003 (Especial de Professor):
A servidora requerente Sra. A. foi aprovada em concurso público para o cargo de Professor I, na Prefeitura Municipal de ..., conforme Portaria nº 087/92 e Termo de Posse nº 032/92 desde 10/09/1992; Data de Nascimento: 21/08/1960 (48 anos);
Tempo de serviço:
INSS - 09 anos / 06 meses / 20 dias = 3.485
ESTADO - 00 anos/ 09 meses/ 25 dias = 295
Prefeitura - 16 anos / 06 meses / 00 dias = 6.020
TOTAL 26 anos / 10 meses / 15 dias = 9.800
Tempo normal comprovado até 16/12/1998 16 anos/ 07 meses/ 25 dias = 6.075 dias
Bônus 20% em 16/12/98 1.215 dias
Total 7.290 dias
Tempo que faltava em 16/12/98 para 30 anos 3.660 dias
Pedágio de 20% 732 dias
Total 4.392 dias
Tempo total faltante com pedágio a partir de 16/12/98 = 4.392 dias, ou seja,
12 anos, 12 dias.
Neste caso, se considerar o tempo total faltante com pedágio a partir de 16/12/98 a servidora cumprirá todos os requisitos em 29/12/2010.

Pergunto:
Considerando que se trata de Professor, poderia aplicar somente o pedágio 732 dias, (02 anos e 02 dias), a partir de 25 anos de contribuição?
Tal questionamento se faz necessário devido ao fato da aplicação do Bônus, considerar o tempo de 30 anos de contribuição.
Devo considerar o tempo total faltante com pedágio a partir de 16/12/98?
O Bônus foi aplicado somente para apurar o pedágio?
Neste caso devo contabilizar 02 anos e 02 dias (732 dias) a partir de 25 anos de contribuição?

RESPOSTA:

Vejamos as disposições do art. 2º da EC nº 41, de 2003, fundamento que é invocado para possível aposentadoria, e a concessão de abono de permanência, considerando-se que a interessada é professora, portanto, com direito à aposentadoria especial, com redução de tempo de contribuição e idade na forma prevista na regra geral da Constituição Federal.

> Art. 2º Observado o disposto no art. 4º da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, é assegurado o direito de opção pela aposentadoria voluntária com proventos calculados de acordo com o art. 40, §§ 3º e 17, da Constituição Federal, àquele que tenha ingressado regularmente em cargo efetivo na Administração Pública direta, autárquica e fundacional, até a data de publicação daquela Emenda, quando o servidor, cumulativamente:

I - tiver cinqüenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher;

II - tiver cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria;

III - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:

a) trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher; e

b) um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data de publicação daquela Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea *a* deste inciso.

§ 1 º O servidor de que trata este artigo que cumprir as exigências para aposentadoria na forma do *caput* terá os seus proventos de inatividade reduzidos para cada ano antecipado em relação aos limites de idade estabelecidos pelo art. 40, § 1º, III, a, e § 5º da Constituição Federal, na seguinte proporção:

(...)

§ 4º O professor, servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que, até a data de publicação da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, tenha ingressado, regularmente, em cargo efetivo de magistério e que opte por aposentar-se na forma do disposto no *caput*, terá o tempo de serviço exercido até a publicação daquela Emenda contado com o acréscimo de dezessete por cento, se homem, e de vinte por cento, se mulher, desde que se aposente, exclusivamente, com tempo de efetivo exercício nas funções de magistério, observado o disposto no § 1º.

§ 5º O servidor de que trata este artigo, que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no *caput*, e que opte por permanecer em atividade, fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no art. 40, § 1º, II, da Constituição Federal.

As regras de exceção devem ser interpretadas restritivamente e não ampliativamente. Esse é um princípio que deve orientar o aplicador do direito.

Observe-se que o *bônus* deve ser aplicado à interessada para fins de cumprimento dos requisitos para a concessão da aposentadoria prevista pelo art. 2º da EC nº 41, de 2003.

Assim, correta a aplicação dos 20% para apuração do tempo de contribuição cumprido até 16.12.98, para fins de implemento do requisito tempo de contribuição equivalente a 30 (trinta) anos. Essa é a regra estabelecida no dispositivo para a mulher.

A servidora que cumprir as exigências para a aposentadoria prevista no referido artigo terá o cálculo dos proventos por média e aplicação dos redutores em relação ao limite de idade estabelecido, para as professoras, no § 5º do art. 40, ou seja, 50 (cinqüenta anos)[1].

Assim, duas foram as regras específicas concedidas aos professores: *bônus* para o cálculo do tempo de contribuição correspondente a 35 (trinta e cinco) anos para o homem e 30 (trinta) anos para a mulher e idade reduzida para cálculo dos proventos, na aplicação dos redutores.

Com relação ao abono de permanência, quando a interessada completar todos os requisitos do *caput* do art. 2º da EC nº 41, de 2003, fará jus a ele. São os seguintes: i) idade mínima de 48(quarenta e oito anos); ii) cinco anos de efetivo exercício no cargo efetivo; iii) tempo de contribuição equivalente a 30 (trinta) anos de contribuição nas funções de magistério, considerando-se nesse cômputo o *bônus* do tempo de contribuição em iguais funções apurado até 16.12.98, acrescido do pedágio a que se refere o dispositivo (20% do tempo de contribuição que faltava, em 16.12.98, para alcançar os 30 anos).

1 Para o professor, a idade será de 55 (cinqüenta e cinco) anos.

Em suma, o *bônus* de 20% para as professoras (e 17% para os professores) só deve ser aplicado para apuração do tempo de magistério exercido até 16.12.98. Esse *bônus* foi concedido, porque o dispositivo não prevê redução de tempo de contribuição para a aposentadoria especial dos professores e a idade reduzida só será levada em conta para aplicação dos redutores, portanto, no cálculo dos proventos.

O *pedágio* deve ser calculado sobre o tempo de contribuição, acrescido do *bônus*, que faltava para alcançar os 30 (trinta) anos, e não os 25 (vinte e cinco) anos.

No que se refere à contagem apurada pela consulente em relação ao caso *sub examine*, está ela em consonância com as disposições contidas no art. 2º da EC nº 41, de 2003. E somente a partir da data consignada poderá ser concedido o abono de permanência. Disso resulta que o pedido da servidora deverá ser indeferido.

É o parecer, s.m.j., julho de 2009.

Acumulação de cargos docentes no mesmo Município

Consulto-lhe a respeito do seguinte:
A servidora V. L. M., é professora I, sendo que prestou dois concursos para professora junto ao Municipio de ..., sendo o primeiro em 16.03.1988, cargo efetivo, recebendo o equivalente à R$ 2.425,29 por mês de salário.
O segundo concurso de professor I, sendo que se encontra no cargo efetivo desde 26.07.1999, recebendo de salário R$ 1.905,59.
Por gentileza, gostaríamos do seguinte esclarecimento:

Perguntas :
- Para os efeitos da aposentadoria da servidora Professora I, com dois concursos públicos para professor, poderá ter no futuro duas aposentadorias no mesmo órgão, ou seja, Regime Próprio de Previdência do mesmo Município?
Espero ter a necessária atenção, comunicando-me o mais breve possível.

RESPOSTA

Sim. A referida professora poderá aposentar-se nos dois cargos de professora, junto ao RPPS do Município de ..., implementados os requisitos previstos pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003, art. 6º, em cada um dos cargos titularizados.

A Constituição Federal veda a acumulação de cargos, empregos e funções públicas, exceto em algumas hipóteses, sendo uma delas a de dois cargos públicos de professor (incluídos os empregos – regime celetista - e funções públicas – contratados temporários), desde que houver compatibilidade de horários.

Veda, também, a acumulação de proventos de aposentadoria de cargos públicos, exceto quando acumuláveis na ativa.

Confiram-se os dispositivos constitucionais sobre a matéria:

> Art. 37:
>
> .....
>
> XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI.
>
> a) a de dois cargos de professor;
>
> b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;
>
> c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;
>
> XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público; (g.n.)
>
> ...
>
> § 10. É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração. (g.n.)
>
> Art. 40:
>
> ...
>
> § 6º - Ressalvadas as aposentadorias decorrentes dos cargos acumuláveis na forma desta Constituição, é vedada a percepção de mais de uma aposentadoria à conta do regime de previdência previsto neste artigo.(g.n.)

De igual modo, a EC 20, de 1998, tem vedação expressa no art. 11, in verbis:

> Art. 11 - A vedação prevista no art. 37, § 10, da Constituição Federal, não se aplica aos membros de poder e aos inativos, servidores e militares, que, até a publicação desta Emenda, tenham ingressado novamente no serviço público por concurso público de provas ou de provas e títulos, e pelas demais formas previstas na Constituição Federal, sendo-lhes proibida a percepção de mais de uma aposentadoria pelo regime de previdência a que se refere o art. 40 da Constituição Federal, aplicando-se-lhes, em qualquer hipótese, o limite de que trata o § 11 deste mesmo artigo. (g.n.)

Convém assinalar que a vedação de acumulação e as exceções também são aplicadas quando o servidor acumular cargos públicos em outras esferas de governo, ou seja, na União, Estados e em outros Municípios, assim como nas autarquias, fundações públicas, sociedades de economia mista e empresas públicas.

É importante que o Município exija que o servidor, ao ingressar no serviço público, faça declaração de acúmulo, renovando-se essa declaração anualmente.

Por sua vez, o Instituto deve também, anualmente, obter a renovação de seus cadastrados, solicitando igual declaração, para verificar, também, as eventuais acumulações ilícitas de proventos de aposentadoria.

É o parecer, s.m.j., novembro de 2010.

Isenção De Contribuição previdenciária e Abono de Permanência

Estamos encaminhando a Vossa Senhoria, um questionamento, pois estamos em dúvida quanto à solicitação efetuada por um servidor, que são as seguintes:

Que em 16 de dezembro de 1.998 o servidor completou 40 anos de atividade laboral, podendo aposentar-se com aposentadoria integral, porém continuou trabalhando para a municipalidade.

A Emenda Constitucional nº 20/1998 autorizou a isenção.

A emenda 41 da Constituição Federal que deu ao servidor o direito ao abono de permanência foi promulgada em 2003.

O Instituto de Previdência foi criado no ano de 2001.

O servidor pede que seja deferidas a isenção da contribuição previdenciária, e a restituição dos valores descontados, mas o pedido só foi feito em 05/05/2008.

Questionamentos:

1- **Quando for deferida a isenção ao servidor, o ente também se beneficiará? Caso negativo terá que recolher a parte patronal? Ou terá que recolher a parte patronal e também a do servidor?**
2- **Faz jus o requerente à devolução do que foi recolhido a titulo previdenciário descontado do seu salário?**
3- **Se o servidor tinha isenção, como fica o abono de permanência instituído pela Emenda Constitucional nº 41, se o abono de permanência deverá ser equivalente ao valor de sua contribuição previdenciária, conforme prevê o § 19 do artigo 40?**
4- **O valor contribuído para o Instituto que foi descontado da folha de pagamento do servidor terá que ser restituído pelo Instituto de Previdência? Ou deverá ser restituído pelo erário?**
5- **Como fica a questão prescricional qüinqüenal, pois o pedido foi efetuado agora em 05.05.2008?**
6- **A concessão do abono de permanência deverá ocorrer na data do cumprimento dos requisitos para aposentadoria (automaticamente) ou na data do requerimento do pedido por parte do servidor em receber o abono (opção expressa)?**

RESPOSTA:

A questão envolve matéria de isenção da contribuição previdenciária e abono de permanência, figuras jurídicas totalmente distintas e que não se confundem.

A contribuição previdenciária tem natureza tributária e deve observar o regime jurídico dos tributos em geral.

Em primeiro lugar, para que haja isenção, tem de haver contribuição previdenciária legalmente instituída. O consulente não esclarece quando foi instituída a contribuição previdenciária.

Se foi criada após a Emenda Constitucional nº 20/98, caberia em princípio a isenção para aqueles servidores que, em 16.12.98, tivessem implementado as condições para aposentadoria de acordo com as regras estabelecidas na Constituição Federal de 1988, em sua redação original, e que permanecessem no serviço público (§ 1º do art. 3º).

Essa regra vigorou até 31.12.2003, quando editada a EC nº 41, que revogou o dispositivo, logo, a isenção só é admitida até 31.12.2003.

De sua vez, o art. 3º dessa nova emenda assegurou aos servidores que já haviam completado até 31.12.2003 as condições para a aposentadoria, contando, com, no mínimo vinte e cinco anos, se mulher, e trinta anos, se homem, de tempo de contribuição, a percepção de um abono de per-

manência equivalente ao valor da sua contribuição ao regime.

Importante assinalar que o abono de permanência constitui um estímulo para o servidor em condições de se aposentar, permanecer trabalhando. Vale dizer: embora ele contribua ao regime, o ente patronal a que esteja vinculado deve ressarci-lo do valor equivalente à contribuição feita.

Isso significa que o ente patronal não só deve repassar para o Instituto o valor relativo à contribuição devida pelo servidor, como também recolher a contribuição patronal.

Com relação à questão prescricional, relativamente à contribuição previdenciária, aplica-se o prazo prescricional dos tributos (que é de cinco anos).

Portanto, há débitos prescritos, que não poderão ser pagos ao servidor relativamente aos valores de isenção.

Já no tocante ao abono de permanência, considere-se como data início de seu pagamento 01.01.2004, tendo em conta que já havia contribuição previdenciária nesta data, consoante informação do consulente.

Respondendo objetivamente às questões formuladas, temos:

1- Quando for deferida a isenção ao servidor, o ente também se beneficiará? Caso negativo terá que recolher a parte patronal? Ou terá que recolher a parte patronal e também a do servidor?

R. Não. A isenção da contribuição previdenciária foi concedida ao servidor e não ao ente patronal. Não haverá recolhimento do servidor, somente a parte relativa ao ente patronal.

2- Faz jus o requerente à devolução do que foi recolhido a titulo previdenciário descontado do seu salário?

R. Em princípio, a isenção é devida, mas consoante demonstrado, como a isenção só deve ser concedida até 31.12.2003, há parcelas prescritas, evidentemente.

3- Se o servidor tinha isenção, como fica o abono de permanência instituído pela Emenda Constitucional nº 41, se o abono de permanência deverá ser equivalente ao valor de sua contribuição previdenciária, conforme prevê o § 19 do artigo 40?

R. O regime de isenção vigorou de 16.12.98 (ou da data em que se iniciou a cobrança da contribuição previdenciária, se após 16.12.98) até 31.12.2003. A partir de 01.01.04, deve o servidor passar a contribuir, mas o ente patronal deve ressarci-lo do valor equivalente à contribuição previdenciária. Por sua vez, o ente patronal deve repassar ao Instituto os valores relativos à contribuição de sua responsabilidade.

4- O valor contribuído para o Instituto que foi descontado da folha de pagamento do servidor terá que ser restituído pelo Instituto de Previdência? Ou deverá ser restituído pelo erário?

R. Considerando que o Instituto só foi criado em 2001, e que os recursos previdenciários anteriores (ou fundo?) passaram para ele, a contribuição previdenciária indevida deve ser por ele restituída, salvo se a lei instituidora disciplinou a questão de forma diversa, imputando ao erário a responsabilidade pelo passivo assumido pelo Instituto. Observar sempre a ocorrência da prescrição quinquenal para essa devolução.

5 - Como fica a questão prescricional qüinqüenal, pois o pedido foi efetuado agora em 05.05.2008?

R. Conforme esclarecido, a prescrição opera-se da data do desconto da contribuição.

6 - A concessão do abono de permanência deverá ocorrer na data do cumprimento dos requisitos para aposentadoria (automaticamente) ou na data do requerimento do pedido por parte do servidor em receber o abono (opção expressa)?

R. A data em que o servidor implementa todas as condições para a aposentadoria constitui o fundamento para, a partir dela, a contribuição previdenciária descontada deve ser ressarcida pelo ente patronal a título de abono. Portanto, o Instituto deve criar procedimentos para que os servidores possam requerer o abono, assim que implementarem as condições para as hipóteses de aposentadoria contempladas com a vantagem.

É o parecer, s.m.j.setembro de 2008.

Abono de permanência no auxílio doença

1ºcaso: Um funcionário que recebe o abono de permanência está afastado recebendo o auxílio-doença. A dúvida é a seguinte: se ele está afastado pode continuar recebendo o abono? A Prefeitura que continua a pagar?

RESPOSTA

O abono de permanência constitui um estimulo ao servidor que implementou todos os requisitos para uma determinada modalidade de aposentadoria voluntária e permanece trabalhando.

É fixado no exato valor ao do montante descontado de sua remuneração a título de contribuição ao RPPS.

A contribuição previdenciária, de sua vez, deve obrigatoriamente incidir mesmo no caso de afastamento do servidor por motivo de doença e recebimento do respectivo benefício previdenciário – o auxílio-doença. (§ 1º do art. 25 da ON 1/2007)

Em sendo assim, havendo contribuição, deve ele ser ressarcido com o abono de permanência.

Nesse caso, será sempre o ente patronal quem deve arcar com o abono e não o Instituto de Previdência, pois seria um contrassenso, de um lado o Instituto descontar a contribuição e, de outro, ressarci-la ao servidor com o abono incluído no seu auxílio-doença.

É claro que o Instituto poderá efetuar o pagamento do abono e depois compensar o respectivo valor junto ao ente patronal. (Prefeitura ou Câmara).

É o parecer, s.m.j., agosto de 2008.

Abono salarial para os aposentados e pensionistas

A fim de evitarmos equívocos na interpretação da legislação municipal e divergências quanto ao posicionamento da r. auditoria do Ministério da Previdência Social, solicitamos esclarecimentos quanto à aplicação da Lei Municipal n.º ...

Segundo o art. 1.º e 9.º da referida lei foi concedido aos servidores municipais um abono no valor de R$ 70,00, extensivo aos aposentados e pensionistas.

No Município, a Administração Direta, Autarquia e Fundações, não estão recolhendo contribuição previdenciária incidentes sobre o referido abono, sob o fundamento de que se trata de verba transitória, já que o abono será pago somente até o mês de setembro/2010 (Parágrafo Único, art. 9.º).

Restam, portanto, algumas dúvidas deste RPPS, que subtemos a apreciação de Vossas Senhorias:

1- Deverá ser atendido o disposto nos arts. 1.º e 9.º e o abono deverá ser pago aos aposentados e pensionistas?

2- Em caso afirmativo, o pagamento será realizado somente aos aposentados e pensionistas que possuem direito à paridade e extensão de vantagens?

3- Ainda, nesta hipótese, como ficaria o cálculo da aposentadoria, pela média e última remuneração, daqueles servidores que se aposentarem neste período?

4- A interpretação dos entes do Município está correta? Ou seja, por se tratar de verba temporária (paga até setembro/2010 - p. ú, art. 9.º) não deverá sofrer incidencia de contribuição previdenciária?

5- Em geral, como devemos procedermos e interpretar a lei em comento, quanto aos aspectos previdenciários - contribuição e pagamento?

Desde já agradecemos os bons préstimos e solicitamos a análise e parecer o mais breve possível, pois estamos sendo questionados pelos servidores aposentados e pensionistas, que pleiteam o pagamento.

RESPOSTA:

É consabido que a paridade – igualdade entre servidores ativos e inativos – foi extinta pela EC nº 41/2003, ficando apenas aplicada àqueles que detêm os benefícios da aposentadoria e pensão concedidos com base em dispositivo constitucional que a assegura (art.3º, 6º e 7º da EC 41/2003 e art. 3º da EC 47, 2005).

Portanto, a paridade, outrora garantia constitucional de todos os aposentados e pensionistas, ficou circunscrita a um regime de exceção.

Os servidores que vierem a aposentar-se sob regime de média (art. 40 da CF, em todas as modalidades de aposentadoria nele previstas, e art. 2º da EC 41) e as pensões devidas a partir de 01.01.2004 (com exceção das pensões decorrentes das aposentadorias concedidas com base no art. 3º da EC 47/2005) somente terão direito ao reajuste anual, que preserve o valor real dos benefícios.

Essa é dicção do § 8º do art. 40 da Constituição Federal.

Nesse contexto, existem no âmbito dos regimes próprios de previdência social, duas categorias de inativos e pensionistas: **os aposentados e pensionistas paritários e os aposentados e pensionistas não paritários (que têm direito apenas a reajustes anuais)**.

A garantia da paridade, por ser constitucional, é autoaplicável, ou seja, independe de lei local para a sua concessão.

Portanto, ante a situação distinta entre os aposentados e pensionistas, é necessário que os entes federativos editem suas leis que disponham sobre remuneração, proventos e pensões, de forma a deixar clara tal distinção.

Vale dizer: ao conceder abono pecuniário, por exemplo, aos servidores em atividade **e estender aos aposentados e pensionistas, é preciso deixar expresso que essa extensão diz respeito aos aposentados e pensionistas paritários, ou seja, somente àqueles que fazem jus à paridade**.

Se não o fizer, existe, sim, a possibilidade de se interpretar a lei, como autorizadora de pagamento a **todos** os aposentados e pensionistas.

Com efeito, **não é proibido estender, além do reajuste anual, aos aposentados e pensionistas não paritários, vantagens pecuniárias concedidas aos ativos**.

O que é vedado é **pagar com RECURSOS PREVIDENCIÁRIOS** vantagens pecuniárias outras, que não o reajuste anual, aos aposentados e pensionistas que só têm direito ao citado reajuste anual.

Tal proibição decorre do próprio texto constitucional, na medida em que somente garantiu, no âmbito do RPPS, aos aposentados e pensionistas, cujos benefícios estão fulcrados no art. 40, na redação das emendas reformadoras, ou art. 2º da EC 41,de 2003, os reajustes destinados a preservar o valor real dos benefícios.

Feitas essas considerações, vejamos as disposições contidas na Lei ....

Nos termos dos art. 1º e 9º, o Executivo e o Legislativo foram autorizados a conceder abono pecuniário aos ativos, no valor de R$ 70,00 (setenta) reais, pelo período de junho de 2010 a setembro de 2010. Autorizou-se, também, a extensão aos aposentados e pensionistas, sem nenhuma referência à distinção entre eles.

Ora, in casu, aplica-se o brocardo *onde a lei não distingue, não nos cabe distinguir*[1], de sorte que, a nosso ver, **todos os aposentados e pensionistas** devem recebê-lo, sem distinção.

A questão é quem deverá arcar com essa despesa, em se tratando de aposentados e pensionistas.

No caso dos paritários, isto é, **os aposentados e pensionistas com direito à paridade, o ônus, bem assim a responsabilidade do pagamento é do Instituto previdenciário, ou seja, com recursos previdenciários**.

A garantia constitucional da paridade justifica a concessão.

Confiram-se os dispositivos contidos nas emendas reformadoras que a asseguraram:

EC nº 41, de 2003

> Art. 7º Observado o disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal, os proventos de aposentadoria dos servidores públicos titulares de cargo efetivo e as pensões dos seus dependentes pagos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, em fruição na data de publicação desta Emenda, bem como os proventos de aposentadoria dos servidores e as pensões dos dependentes abrangidos pelo art. 3º desta Emenda, serão **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.**

EC nº 47, de 2005

> Art. 2º Aplica-se aos proventos de aposentadorias dos servidores públicos que se aposentarem na forma do caput do art. 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, o disposto no art. 7º da mesma Emenda.
>
> Art. 3º
>
> (...)
>
> 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

1 Ubi lex non distinguere nec nos distinguere debemus.

de revisão às pensões derivadas dos proventos de servidores falecidos que tenham se aposentado em conformidade com este artigo.

Já no caso dos aposentados e pensionistas **não paritários, o abono deverá ser concedido pelo Instituto previdenciário, mas com a cobertura, para esse fim, dos recursos especialmente aportados pelo Executivo e Legislativo em relação às aposentadorias concedidas aos seus respectivos servidores e as pensões por eles deixadas**.

Nesse sentido, está assentada a orientação normativa do Ministério da Previdência nº 2, de 2009, de forma que o consulente estára escudado nas diretrizes nela contidas, caso venha a ser questionado pelos auditores do citado Ministério ou diante da recusa dos entes patronais quanto à sua observância.

Rezam os artigos 83 e 84 da mencionada orientação:

> Art. 83. A partir de janeiro de 2008, os benefícios de aposentadoria de que tratam os arts. 56, 57, 58, 59, 60 e 67 e de pensão previstas no art. 66, concedidos a partir de 20 de fevereiro de 2004, devem ser reajustados para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, nas mesmas datas e índices utilizados para fins de reajustes dos benefícios do RGPS, excetuadas as pensões derivadas dos proventos de servidores falecidos que tenham se aposentado em conformidade com o art. 69.
>
> (...)
>
> Art. 84. Os benefícios abrangidos pelo disposto nos art. 68, 69 e 81, as pensões derivadas dos proventos de servidores falecidos que tenham se aposentado em conformidade com o art. 69 e os benefícios em fruição em 31 de dezembro de 2003, serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria, na forma da lei do ente federativo.
>
> § 1º É vedada a extensão, com a utilização de recursos previdenciários, do reajustamento paritário de que trata este artigo, aos benefícios abrangidos pelo disposto no art. 83, ainda que a título de antecipação do reajuste anual ou de recomposição de perdas salariais anteriores à concessão do benefício.

Relativamente à incidência da contribuição previdenciária, no nosso sentir, o abono pecuniário, concedido por curto período de tempo, é de natureza transitória, não integrando a remuneração no cargo efetivo, portanto, exclui-se da base de contribuição.

Sendo excluído da base de contribuição, não será computado para efeito de fixação dos proventos e pensões concedidos no período, seja na apuração da remuneração no cargo efetivo (para fins das aposentadorias no regime da integralidade da remuneração no cargo efetivo), seja no cálculo da média[2].

De se lembrar que o § 2º do art. 40 da CF estabelece que *os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão*, de maneira que a remuneração no cargo efetivo constitui a base de contribuição previdenciária e o limite das aposentadorias e pensões.

Enfim, se a verba, por ser transitória, não integra a remuneração no cargo efetivo, não pode ser base de incidência da contribuição e, também, não deve ser considerada no cálculo das aposentadorias e pensões.

---

2 É claro que se o servidor se aposentar com proventos integrais e paridade, enquanto o abono estiver sendo pago, ele terá direito a esse pagamento.

Anoto, ainda, que a lei nº .... fixou data para os reajustes dos vencimentos dos servidores, sendo que essa data base prevalecerá apenas para os ativos, aposentados e pensionistas paritários – o que deve ser especificado nas leis a serem editadas com essa finalidade -, já que para os aposentados e pensionistas não paritários aplica-se o disposto no art. 15 da Lei nº 10.887, de 2004, com a alteração subsequente, que elegeu, para eles, a data e índice de reajuste adotados para os benefícios do RGPS.

Por todo o exposto e considerando os questionamentos colocados, permitimo-nos recomendar que o Município em apreço, ao legislar sobre remuneração de servidor, tenha sempre presentes as questões previdenciárias, principalmente com relação à base de contribuição previdenciária e os destinatários das vantagens pecuniárias instituídas, de modo a não deixar dúvidas ou lacunas, que podem culminar em demandas judiciais, a se arrastarem no tempo, com sensíveis ônus para os segurados, para o regime, bem assim para o próprio Município.

É o parecer, s.m.j., julho de 2010.

Abono de permanência e utilização do tempo de contribuição ao RGPS

Assunto: É POSSÍVEL UTILIZAR A CTC INSS APENAS PARA FINS DE CONCESSÃO DE ABONO DE PERMANÊNCIA?
Boa tarde,

Prezados,
Trata-se de uma professora com 24 anos de contribuição exclusiva no magistério municipal e 49 anos de idade, mas, possui ainda 8 (oito) anos de contribuição averbados pela CTC - INSS, tempo comum.
Assim, a referida funcionária conta com 32 anos de contribuição e já poderia se aposentar pela regra de transição prevista no art. 2º da EC 41/2003, e como optou permanecer trabalhando até o cumprimento das exigências para aposentadoria especial magistério (25 anos) e o tempo averbado pelo INSS não será utilizado na concessão de aposentadoria, questionamos se é possível a utilização da CTC-INSS apenas para fins de concessão de Abono de Permanência, visto que, o referido abono não possui natureza previdenciária.

RESPOSTA:

Não vemos óbice à utilização do tempo de contribuição ao RGPS, devidamente certificado, já averbado (oito anos), para fins de implementação do tempo de contribuição previsto pelo art. 2º da EC nº 41, de 2003, inclusive o período de tempo adicional nele estabelecido, com vistas à obtenção do abono de permanência.

A questão é que, se utilizado esse tempo somente para o abono de permanência, a servidora, ao implementar os requisitos para obtenção da aposentadoria com proventos integrais, na conformidade do art. 6º da EC nº 41, não poderá obter a sua desaverbação, para que ela possa utilizá-lo em outra situação funcional, junto ao RGPS, por ex.

Nesse caso, se essa é realmente a intenção da servidora, propomos que ela tome ciência, por

escrito, de que não poderá, posteriormente, desaverbar o referido tempo de contribuição, uma vez que ele produziu os devidos efeitos legais junto ao RPPS, sob pena de devolução das quantias respectivas pagas a esse título, com os devidos encargos legais.

É o parecer, s.m.j., junho de 2010.

Acumulação de proventos – impossibilidade – art. 11 EC 20

Temos um servidor que foi aposentado por tempo em 94.
Ingressou por concurso novamente em 94. Em 2005 afastou-se em auxílio doença, e em maio de 2008 completará 70 anos.
Pergunto: ele pode ser exonerado e ter alta em seguida?

RESPOSTA:

A regra geral prevista na Constituição Federal é a de vedação de acúmulo de cargos, empregos e funções públicas.

A Carta Magna prevê apenas algumas exceções. Entre elas, estão as estabelecidas no art. 37, incisos XVI e XVII.

Confira-se o teor dos citados dispositivos:

> XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI.
>
> a) a de dois cargos de professor;
>
> b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico; c
>
> c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;
>
> XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público;...

E o § 10 do art. 37, da CF, estende a vedação de acumulação para as situações de **percepção de proventos** de aposentadoria decorrentes do art. 40 e outros, da CF, com **remuneração de cargo efetivo**, **emprego público ou função pública**, admitidas as exceções também nele definidas, consoante se transcreve abaixo:

> § 10. É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração.

Analisando-se a situação objeto da consulta, em princípio, teríamos acumulação ilícita, porquanto se trata de acumulação de proventos de aposentadoria com remuneração de cargo efetivo.

Contudo, a EC nº 20, de 1998, excepcionou aqueles que, como a situação retratada na consulta, haviam logrado ingressar novamente no serviço público, mediante concurso público até 16.12.98, autorizando a sua permanência na situação de acúmulo, mas **vedando a obtenção da segunda aposentadoria, em quaisquer de suas modalidades**.

Assim dispôs o art. 11 da EC nº 20/98:

> Art. 11 – A vedação prevista no art. 37, § 10, da Constituição Federal, não se aplica aos membros de poder e aos inativos, servidores e militares, que, até a publicação desta Emenda, tenham ingressado novamente no serviço público por concurso público de provas ou de provas e títulos, e pelas demais formas previstas na Constituição Federal, **sendo-lhes proibida a percepção de mais de uma aposentadoria pelo regime de previdência a que se refere o art. 40 da Constituição Federal**, aplicando-se-lhes, em qualquer hipótese, o limite de que trata o § 11 deste mesmo artigo. (g.n.)

Portanto, o servidor que irá completar a idade limite de permanência no serviço público, deverá ser **desligado** na data de seu aniversário, fundamentando-se esse desligamento no referido artigo 11 e no princípio de que é vedada a permanência do servidor em cargo efetivo após o implemento da idade de 70 (setenta) anos.

Trata-se de **desligamento obrigatório, decorrente da lei**, e não de ato de exoneração, que repousa no binômio conveniência e oportunidade, elementos que não estão presentes na situação em exame.

Com esse desligamento, extingue-se o vínculo do servidor com o regime jurídico funcional estatutário e com o regime previdenciário, com as consequências decorrentes, ou seja, a suspensão também do auxílio doença.

É certo que, antes disso, o servidor deverá ser comunicado dessa possibilidade de desligamento, para que possa exercer, se for o caso, o direito de optar pela aposentadoria mais vantajosa.

Colhida a sua manifestação, e optando ele pela primeira aposentadoria, deverá a autoridade competente, no dia do seu aniversário, expedir ato desligando automaticamente o servidor do cargo que ocupa, do RPPS (relativamente a esse cargo) e declarando o respectivo cargo vago.

Caberia aqui mais uma palavra: como esse servidor tem mais de 13 anos de tempo de serviço/contribuição, **e se for o caso**, poderá ele se inscrever no RGPS como trabalhador autônomo, obter certidão de tempo de contribuição no RPPS e, mediante o recolhimento das contribuições previdenciárias previstas na lei nº 8.213, de 1991, obter nova aposentadoria naquele regime.

É o parecer, s.m.j., maio de 2008.

Abono de permanência – não vinculação da regra de concessão para fins de aposentadoria

Quais as implicações e ou sanções que o RPPS poderá vir a sofrer na hipótese de conceder abono de permanência ao servidor e posteriormente vir a aposentá-lo pelas regras do artigo 6º da E.C. 41 ou pelo artigo 3º da E.C. 47?

RESPOSTA:

Nenhuma penalidade existe em razão da ocorrência desses casos.

O abono de permanência constitui um estímulo para que o servidor que já alcançou alguma modalidade de aposentadoria voluntária, não se aposente e permaneça no serviço público.

Com essa permanência, o interesse da Administração é notório, porquanto não será preciso pagar pela aposentadoria do servidor e, mediante concurso público, recrutar novo servidor para preencher a vaga do aposentado.

O abono não vincula o servidor a só se aposentar pela hipótese em razão da qual ele obteve a vantagem.

Se, por ex., implementou os requisitos para aposentar-se pelo art. 2º da EC nº 41/03, isso não significa que ele só poderá aposentar-se por esse dispositivo.

Permanecendo no serviço público, poderá completar os requisitos para quaisquer das aposentadorias com proventos integrais (art. 6º da EC 41/03 ou 3º da EC 47/05) e aposentar-se com fundamento nessas regras mais benéficas.

A Orientação Normativa nº 1/2007[1] da Secretaria das Políticas da Previdência Social não discrepa desse entendimento, conforme estabelece o art. 75, § 2º, *in verbis*:

> § 2º O recebimento do abono de permanência pelo servidor que cumpriu todos os requisitos para obtenção da aposentadoria voluntária, com proventos integrais ou proporcionais, em qualquer das hipóteses previstas nos arts. 53, 55, 61 e 72, conforme previsto no caput e § 1º, **não constitui impedimento à concessão do benefício de acordo com outra regra vigente, inclusive as previstas no arts. 62 e 63, desde que cumpridos os requisitos previstos para essas hipóteses**. (g.n.)

É o parecer, s.m.j.agosto de 2008.

ABONO SALARIAL VINCULADO A RECEITAS

Temos uma dúvida quanto a constitucionalidade da lei municipal .... no que tange ao aumento de salários dos servidores públicos municipais ativos, e inativos que tem paridade (segue a referida lei em anexo, destaque em vermelho).

Gostaria de uma atenção especial a este assunto, precisamos dar resposta aos Conselhos na próxima reunião, na primeira quarta-feira do mês de novembro.

Nosso gerente jurídico considera a referida lei inconstitucional, pois fere o art.167, IV da CF de 1988, tangente ao atrelamento da despesa ao incremento da receita, mas mesmo assim, os conselheiros solicitaram parecer da ABIPEM.

RESPOSTA:

É inquestionável a inconstitucionalidade da lei municipal no que se refere à vinculação da concessão dos abonos ao aumento das receitas.

Com efeito, dispõe o art. 167, IV, da Constituição Federal:

1 Nesse mesmo sentido, a ON 2/2009.

> IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

A lei municipal nº ...., dispõe em seu art. 7º:

> Art. 7º Será concedido a todos os servidores, a cada três meses, abono no percentual de 0,5% sobre o seu vencimento, desde que comprovado o aumento permanente da receita própria do município.
> § 1º Será dado o abono de 0,5% se comprovado o aumento a cada 2,5% na receita própria até o limite de 5%. Os percentuais que ficarem entre 0,1% e 5% ou maiores que esses, ficarão acumulados para o trimestre seguinte.
> § 2º O pagamento do abono será limitado a 1% (um porcento) a cada trimestre.
> § 3º Em cada período de apuração, a contar do dia 1º de abril de 2010, o percentual de aumento da receita terá por base a receita apurada no mesmo trimestre do ano imediatamente anterior, corrigida monetariamente em 4,17%.
> § 4º A partir do dia 1º de janeiro de 2011, o abono concedido até 31/12/2010 será incorporado ao vencimento base do servidor.
> § 5º O abono concedido no primeiro trimestre de 2011, será incorporado ao vencimento base do servidor em 1º de janeiro de 2012.
> § 6º Entende-se por receita própria a arrecadação proveniente de IPTU, ISS, ITBI, Alvará e Taxas.
> § 7º Fica garantido o repasse de 1%, a título de adiantamento da proposta acima, a partir de 1º de abril de 2010, independentemente de ter sido apurado ou não o crescimento de 5% na receita própria do município. Este valor será pago a título de abono e compensado quando do atingimento dos índices de crescimento da receita em quaisquer dos trimestres e incorporado ao vencimento a partir de 1º de janeiro de 2011.

À luz do art. 167, IV, da Carta Constitucional, o referido dispositivo municipal não tem amparo, pois estabelece exatamente a vinculação vedada pela norma constitucional.

O Supremo Tribunal Federal tem assentada jurisprudência nesse sentido, consoante decisões colacionadas:

> Por verificar afronta ao art. 61, § 1º, II, b, da CF, que confere ao Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre matéria tributária e orçamentária, e ao <art. 167>, IV, da CF, que veda a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, o Tribunal julgou procedente pedido formulado em ação direta ajuizada pelo Governador do Estado de Santa Catarina para declarar a inconstitucionalidade do inciso V do § 3º do art. 120 da Constituição estadual, com a redação dada pela EC 14/1997, que destina 10% da receita corrente do Estado, por dotação orçamentária específica, aos programas de desenvolvimento da agricultura, pecuária e abastecimento. Precedentes citados: ADI 103/RO (DJ de 8-9-1995); ADI 1.848/RO (DJ de 25-10-2002); ADI 1.750-MC/DF (DJ de 14-6-2002)." (ADI 1.759, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 14-4-2010, Plenário, Informativo 582.) Vide: ADI 1.750, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 20-9-2006, Plenário, DJ de 13-10-2006; ADI 724-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 7-5-1992, Plenário, DJ de 27-4-2001.
> Reajuste automático de vencimentos vinculado à arrecadação do ICMS e a índice de correção monetária.

> Inconstitucionalidade. Lei Complementar 101/1993 do Estado de Santa Catarina. Reajuste automático de vencimentos dos servidores do Estado-membro, vinculado ao incremento da arrecadação do ICMS e a índice de correção monetária. Ofensa ao disposto nos arts. 37, XIII; 96, II, b, e 167, IV, da Constituição do Brasil. Recurso extraordinário conhecido e provido para cassar a segurança, declarando-se, incidentalmente, a inconstitucionalidade da Lei Complementar 101/1993 do Estado de Santa Catarina." (RE 218.874, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 7-11-2007, Plenário, DJ de 1º-2-2008.)
>
> Servidores Públicos. Reajuste de vencimentos e salários. Reajuste automático vinculado a indexadores futuros viola a autonomia do Município. A fixação de piso de comprometimento da receita corrente com os gastos com pessoal, para efeito de reajuste, importa em vincular receita de impostos com despesa (CF, <art. 167>, IV)." (RE 251.238, Rel. p/ o ac. Min. Nelson Jobim, julgamento em 7-11-2001, DJ de 23-8-2002.)
>
> A teor do disposto no inciso IV do <art. 167> da CF, é vedado vincular receita de impostos a órgão, fundo ou despesa. A regra apanha situação concreta em que lei local implicou majoração do ICMS, destinando-se o percentual acrescido a um certo propósito – aumento de capital de caixa econômica, para financiamento de programa habitacional. Inconstitucionalidade dos arts. 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º e 9º da Lei 6.556, de 30 de novembro de 1989, do Estado de São Paulo." (RE 183.906, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 18-9-1997, Plenário, DJ de 30-4-1998.) No mesmo sentido: AI 579.411-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 27-10-2009, Primeira Turma, DJE de 27-11-2009; AI 463.587-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 23-6-2009, Primeira Turma, DJE de 14-8-2009; RE 411.044-AgR, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 9-10-2007, Segunda Turma, DJE de 30-11-2007; RE 329.196-AgR, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 17-9-2002, Segunda Turma, DJ de 11-10-2002; RE 194.050, Rel. Min. Moreira Alves, julgamento em 7-12-1999, Primeira Turma, DJ de 3-3-2000.

Ocorre que as leis têm presunção de constitucionalidade e legitimidade, até que, sendo questionadas por instrumento próprio, venham a ser retiradas do mundo jurídico.

Portanto, ao Instituto incumbe, por seu Conselho Administrativo, representar aos poderes Executivo e Legislativo as conclusões tiradas no âmbito desse órgão no sentido de que a lei é inconstitucional e que, se implementada, poderá acarretar sérias repercussões aos servidores ativos, inativos e pensionistas, na medida em que poderão vir a ser compelidos a devolver as parcelas que receberem a título de abono.

Por outro lado, lembramos que os abonos previstos na lei (art. 7º e 5º) só devem ser concedidos aos aposentados e pensionistas que têm direito à paridade, COM OS RECURSOS PREVIDENCIÁRIOS, e não aos demais, que só têm direito a reajuste.

Como a lei municipal não fez a distinção entre os aposentados e pensionistas, os que não têm direito à paridade devem receber, mas o total da despesa, com esse pagamento, deverá ser suportada pelos Poderes Executivo e Legislativo, proporcionalmente, conforme se trate de servidor aposentado ou pensionista de um e outro desses Poderes.

Essa providência é importante, na medida em que se não feita, a fiscalização do Ministério da Previdência Social poderá questionar e negar a prorrogação do CRP para o Município.

Confira-se o § 1º do art. 84 da ON 2, de 2009, do MPS:

> 1º É vedada a extensão, com a utilização de recursos previdenciários, do reajustamento paritário de que trata este artigo, aos benefícios abrangidos pelo disposto no art. 83, ainda que a título de antecipação do reajuste anual ou de recomposição de perdas salariais anteriores à concessão do benefício

É o parecer, s.m.j., outubro de 2010.

Acumulação de proventos de militar com vencimentos – art. 11 da EC 20

1) Servidor militar ocupante do cargo suboficial da especialidade de enfermagem do Comando da Aeronáutica foi para a reserva remunerada em 24/09/1990, depois prestou concurso público no Município, tendo ingressado no município em 06/11/1995.

Pergunta-se:

A) A acumulação de cargos acima é constitucionalmente admitida? B) No caso de resposta positiva, o servidor poderá usufruir das duas aposentadorias ou terá direito somente a primeira aposentadoria nos termos do art. 11 da EC n° 20/98.

RESPOSTA:

A EC nº 20, de 1998, introduziu no art. 37 da CF, o seguinte dispositivo:

> Art. 37 - ...
>
> § 10 - É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 14 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração."

A citada Emenda também inseriu no art. 40 da CF o § 6º que estabelece:

> § 6º - Ressalvadas as aposentadorias decorrentes dos cargos acumuláveis na forma desta Constituição, é vedada a percepção de mais de uma aposentadoria à conta do regime de previdência previsto neste artigo.

No art. 11, a emenda autoriza a acumulação de proventos com vencimentos, mas veda a percepção de mais de uma aposentadoria a ser concedida pelo regime previsto no art. 40 da CF.

> Art. 11 - A vedação prevista no art. 37, § 10, da Constituição Federal, não se aplica aos membros de poder e aos inativos, servidores e militares, que, até a publicação desta Emenda, tenham ingressado novamente no serviço público por concurso público de provas ou de provas e títulos, e pelas demais formas previstas na Constituição Federal, sendo-lhes proibida a percepção de mais de uma aposentadoria pelo regime de previdência a que se refere o art. 40 da Constituição Federal, aplicando-se-lhes, em qualquer hipótese, o limite de que trata o § 11 deste mesmo artigo.

A nosso ver, a partir da publicação da Emenda, ficou vedada a percepção de proventos concedidos nos termos do art. 40, 42[1] e 142[2] da CF, com remuneração de cargo, emprego ou função. Vale dizer: proventos de servidor civil ou militar com remuneração de cargo, emprego ou função.

---

1 Art. 42 Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

2 Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

Entretanto, a disposição do § 10 do art. 37, que veda a possibilidade de cumulação de proventos de aposentadoria ou reforma com remuneração de cargo público, não se aplica àqueles servidores aposentados, civis ou militares, que tenham ingressado novamente no serviço público até a data de publicação da Emenda Constitucional nº 20, de 16 de dezembro de 1998, conforme ressalva contida no art. 11 daquela mesma Emenda Constitucional.

De se ressaltar ainda que o aludido art. 11 da EC nº 20/98 veda também a possibilidade de acumulação de dois proventos de aposentadoria pelo regime de previdência dos servidores públicos civis, previsto no art. 40 da CF/88, não fazendo referência a proventos de militar, estes com previsão nos arts. 42 e 142 da CF/88.

Portanto, os militares reformados que ingressaram no serviço público antes de 16.12.98, para titularizar cargo efetivo de natureza civil, podem obter a aposentadoria no cargo efetivo, à conta do regime próprio de previdência dos servidores efetivos.

A questão ora trazida na presente consulta encontra-se pacificada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no sentido da possibilidade de acumulação das duas aposentadorias: reforma militar e aposentadoria no cargo efetivo, desde que o militar reformado tenha ingressado no serviço público antes da EC nº 20, de 1998.

Nesse sentido, oportuna se faz a transcrição das seguintes ementas:

> "EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. SECRETÁRIO DE RECURSOS HUMANOS DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. ILEGITIMIDADE PASSIVA. ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. COMPETÊNCIA DO STF. PENSÕES CIVIL E MILITAR. MILITAR REFORMADO SOB A CF DE 1967. CUMULATIVIDADE. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. GARANTIAS DO CONTRÁRIO E DA AMPLA DEFESA.
>
> 1. O Secretário de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão é parte ilegítima para figurar no pólo passivo da ação mandamental, dado que é mero executor da decisão emanada do Tribunal de Contas da União.
>
> 2. No julgamento do MS nº 25.113/DF, Rel. Min. Eros Grau, o Tribunal decidiu que, "reformado o militar instituidor da pensão sob a Constituição de 1967 e aposentado como servidor civil na vigência da Constituição de 1988, antes da edição da EC 20/98, não há falar-se em acumulação de proventos do art. 40 da CB/88, vedada pelo art. 11 da EC n. 20/98, mas a percepção de provento civil (art. 40 CB/88) cumulado com provento militar (art. 42 CB/88), situação não abarcada pela proibição da emenda". Precedentes citados: MS nº 25.090/DF, MS nº 24.997/DF e MS nº 24.742/DF. Tal acumulação, no entanto, deve obversar o teto previsto no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal.
>
> 3. A inércia da Corte de Contas, por sete anos, consolidou de forma positiva a expectativa da viúva, no tocante ao recebimento de verba de caráter alimentar. Este aspecto temporal diz intimamente com o princípio da segurança jurídica, projeção objetiva do princípio da dignidade da pessoa humana e elemento conceitual do Estado de Direito.
>
> 4. O prazo de cinco anos é de ser aplicado aos processos de contas que tenham por objeto o exame de legalidade dos atos concessivos de aposentadorias, reformas e pensões. Transcorrido in albis o interregno qüinqüenal, é de se convocar os particulares para participar do processo de seu interesse, a fim de desfrutar das garantias do contraditório e da ampla defesa (inciso LV do art. 5º). 5. Segurança concedida."
>
> *(STF, MS 24448 / DF, Rel. Min. Carlos Britto, Tribunal Pleno, DJ 27/09/2007)*

"EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ACUMULAÇÃO DE PROVENTOS. CIVIL E MILITAR. POSSIBILIDADE.
1. A Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998, em seu artigo 11, apenas proíbe a percepção de mais de uma aposentadoria pelo regime de previdência a que se refere o art. 40 da Constituição do Brasil. Nada dispôs a propósito da acumulação de percepção de provento civil [CB/88, artigo 40] com provento militar [CB/88, artigo 42]. 2. Agravo regimental a que se dá provimento."
(STF, RE-AgR 527714 / RJ, Rel. Min. Eros Grau, 2ª Turma, DJ 29/06/2007)

"EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO: APOSENTADORIA: ACUMULAÇÃO: PROVENTOS DA RESERVA MILITAR COM OS DE APOSENTADORIA EM CARGO CIVIL. EC 20/98, art. 11.
I. - Militar reformado que reingressa no serviço público, em cargo civil, e que vem a aposentar-se neste, antes da edição da EC 20/98. Acumulação permitida: EC 20/98, art. 11. II. - Precedentes do Supremo Tribunal Federal. III. - M.S. deferido."
(STF, MS 25050 / DF, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 06/05/2005)

"EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA. INOCORRÊNCIA. CUMULAÇÃO DE PROVENTOS DA RESERVA MILITAR COM OS DE APOSENTADORIA EM CARGO CIVIL ANTES DA EC 20/98. POSSIBILIDADE. ART. 11 DA EC 20/98. PAGAMENTO DE PARCELAS ATRASADAS. IMPOSSIBILIDADE. ART. 1º DA LEI N. 5.021/66.
1. O ato de aposentadoria configura ato administrativo complexo, aperfeiçoando-se somente com o registro perante o Tribunal de Contas. Submetido a condição resolutiva, não se operam os efeitos da decadência antes da vontade final da Administração.
2. O art. 93, § 9º, da Constituição do Brasil de 1967, na redação da EC 1/69, bem como a Constituição de 1988, antes da EC 20/98, não obstavam o retorno do militar reformado ao serviço público e a posterior aposentadoria no cargo civil, acumulando os respectivos proventos. Precedentes [MS n. 24.997 e MS n. 25.015, Relator o Ministro EROS GRAU, DJ 01.04.05; e MS n. 24.958, Relator o Ministro MARCO AURÉLIO, DJ 01.04.05].
3. Reformado o militar instituidor da pensão sob a Constituição de 1967 e aposentado como servidor civil na vigência da Constituição de 1988, antes da edição da EC 20/98, não há falar-se em acumulação de proventos do art. 40 da
CB/88, vedada pelo art. 11 da EC n. 20/98, mas a percepção de provento civil [art. 40 CB/88] cumulado com provento militar [art. 42 CB/88], situação não abarcada pela proibição da emenda.
4. Impossibilidade de pagamento das parcelas atrasadas decorrentes do período em que a impetrante permaneceu excluída da folha de pagamento [art. 1º da Lei n. 5.021/66]. O pagamento de vencimentos assegurados por sentença concessiva de mandado de segurança a servidor público será efetuado somente quanto às prestações que venceram a contar da data do ajuizamento da inicial. 5. Segurança concedida."
(STF, MS 25113 / DF, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, DJ 06/05/2005).

No caso submetido à apreciação, o militar foi reformado em 1990 e ingressou no serviço público, em cargo efetivo, em 1995, portanto, anterior à EC nº 20, de 1998, acumulação essa autorizada nos termos da primeira parte do art. 11 da citada emenda.

Poderá, outrossim, aposentar-se no cargo efetivo que titulariza, por qualquer das modalidades previstas pela Constituição Federal e pelas emendas constitucionais, porquanto a ele não se aplica a segunda parte do citado dispositivo, conforme o entendimento pacificado da Excelsa Corte."

É o parecer, s.m.j., fevereiro de 2010.

Regra transitória de aposentadoria e concessão de abono de permanência

Estou novamente aqui para tirar outra dúvida, é sobre o abono de permanencia, tenho um servidor que foi admitido em 24/10/1973 e conta atualmente com 35 anos 3 meses e 11 dias de contribuição é nascido em 24/06/1955 tem atualmente 53 anos de idade, o mesmo me questionou se tem direito a abono de permanencia, lendo o artigo 2º. da EC nº. 41/2003, eu entendi que deveria calcular até 16.12.2003 e acrescentar 20% eu calculei e entendo que ele poderia receber o abono de permanencia à partir de 16/12/2009, será que eu estou correta?

RESPOSTA

Para enquadramento no art. 2º da EC nº 41, de 2003, o servidor precisa ter ingressado até **16.12.98**, 53 anos de idade, cinco anos no cargo efetivo e contar com 35 anos de contribuição, mais um período adicional de contribuição equivalente a 20% do tempo que em **16.12.98**, faltaria para atingir os 35 anos.

Então, é preciso verificar quanto tempo de contribuição faltava para o servidor, em 16.12.98, completar os 35 anos de contribuição. O servidor em pauta tinha, **a grosso cálculo** (o cálculo deve ser feito em dias), cerca de 25 anos de tempo de contribuição (ou de serviço, se não houver contribuição), em 16.12.98. Portanto, faltava cerca de 10 anos para completar os 35 de tempo de contribuição.

Vinte por cento de 10 (dez) anos resulta em 730 dias. Daí somam-se os 730 dias mais 12.775 dias (35 anos)= 13.505 dias. Portanto, quando o servidor atingir os 13.505 dias de contribuição, ele terá implementado todas condições para obter a aposentadoria com fundamento no citado art. 2º.

A partir dessa data, é que fará jus ao abono de permanência previsto no § 5º do mesmo dispositivo.

É o parecer, s.m.j.,fevereiro de 2009.

CONCESSÃO DE ABONO DE PERMANÊNCIA NÃO VINCULA REGRA PARA CONCESSÃO DE APOSENTADORIA

Quais as implicações e ou sanções que o RPPS poderá vir a sofrer na hipótese de conceder abono de permanência ao servidor e posteriormente vir a aposentá-lo pelas regras do artigo 6º da E.C. 41 ou pelo artigo 3º da E.C. 47?

RESPOSTA:

A concessão do abono de permanência não vincula a concessão de aposentadoria à hipótese pela qual o servidor conquistou o abono.

As reformas constitucionais acabaram por produzir várias hipóteses de aposentadoria, consubstanciadas em regras permanentes e regras transitórias, mas asseguraram aos servidores, inclusive, o direito de opção por outra regra que não aquela em que o servidor estaria enquadrado em princípio.

Confira-se, por exemplo, o art. 6º da EC nº 41, de 2003:

> Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 ou....

Também o art. 3º da EC nº 47, de 2005, mantém a mesma garantia de opção por outras regras de aposentadoria.

Desse modo, embora enquadrado numa das regras de aposentadoria, que lhe possibilita, inclusive, perceber abono de permanência, nada impede que o servidor venha a optar por outra hipótese prevista na Constituição Federal ou nas respectivas Emendas e por ela vir a se aposentar.

O abono de permanência, independentemente da regra em razão da qual ele foi concedido, é um estímulo conferido ao servidor que implementou os requisitos para aposentar-se, a permanecer na atividade, pelo menos até a compulsória, visando promover maior economia à Administração Pública, na medida em que, por esse meio, tem-se adiada a dupla despesa de pagamento de proventos a um servidor e de remuneração do novo, que viria substituí-lo.

Portanto, no caso de deferido o abono por força de alcançadas as condições para uma modalidade de aposentadoria, o servidor é livre para se aposentar por outra regra, quando as exigências por ela previstas forem implementadas.

Nesse rumo encontra-se assentada a diretriz da Secretaria de Políticas de Previdência Social, ao estabelecer que o recebimento do abono pelo servidor por ter cumprido os requisitos por uma das hipóteses ensejadoras do benefício não constitui impedimento à concessão do benefício de acordo com outra regra vigente, desde que cumpridos os requisitos legais previstos para ela. (Art. 75, § 2º, ON 1, de 2007).

É o parecer, s.m.j., agosto de 2008.

AVERBAÇÃO E DESAVERBAÇÃO DE TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO

Uma servidora que foi admitida em 22/07/1991 entrou com pedido de incorporação de tempo de serviço, com uma certidão do INSS constando uma firma.

Passados dois meses esta servidora entra com um pedido de aposentadoria por idade e junta a carta do INSS que já se aposentou lá em outubro deste ano por idade, por isso não apresentou certidão do INSS, mas verificando também em seu prontuário foi que descobriu a incorporação, a advogada solicitou a certidão original do INSS que ela havia incorporado, compareceu seu advogado no Instituto e disse que é parte integrante do processo do INSS e não pode retirar, ou seja, ela se aposentou lá mesmo com vínculo aqui, e ainda pleiteia outra aposentadoria aqui, o Instituto vai ser lesado, pois não terá compensação, pela média não dará nem salário mínimo e nós teremos que pagar o salário mínimo e até onde entendo ela poderia se aposentar por tempo de contribuição no INSS e após entrar na Prefeitura, mas se aposentar duas vezes por idade em institutos diferentes, desconheço, nossa advogada não sabe o que fazer, pois o advogado da senhora a está pressionando, imagine, ela não sabe o que fazer e eu só acho, e agora quem poderá nos ajudar?

A servidora ingressou em 1991 já sob o regime estatutário, pois o regime celetista foi só até 31/12/1987, a servidora não levou tempo da Prefeitura utilizou apenas o que havia no INSS, e afirma que o tempo de INSS (uma empresa) que incorporou aqui não utilizou lá, e o estatuto dispõe que aposentadoria gera vacância no cargo no artigo 62 da lei 64/2002.

RESPOSTA:

No caso sob consulta, servidora ingressou em 1991 para titularizar cargo efetivo, tendo averbado, junto ao Município, período anterior de tempo de contribuição ao RGPS.

Ocorre que ela obteve aposentadoria junto ao RGPS, não computando o tempo de contribuição já averbado e agora requer aposentadoria no RPPS de ... e a desaverbação do citado tempo e o Instituto indaga se isso é possível.

Pelos dados informados, a servidora não computou tempo de contribuição ao RGPS, **anterior** ao seu ingresso na Prefeitura, na aposentadoria junto àquele regime onde já se aposentou.

O tempo de contribuição pertence ao servidor, que poderá utilizá-lo em qualquer situação, **desde que não esteja produzindo efeitos em um determinado vínculo ou se já foi usado para implementação de aposentadoria em um regime de previdência social**.

Assim, em princípio é possível utilizar tempo **anterior** de contribuição ao ingresso na Administração, para obtenção de aposentadoria em outro regime de previdência, desde que esse tempo não esteja surtindo qualquer efeito, por ex., na contagem de tempo de serviço público, para fins de pagamento de adicional de tempo de serviço público e outros benefícios.

É certo que se esse tempo foi averbado na Municipalidade poderá ser desaverbado para que a servidora possa levá-lo ao RGPS, ou a outro regime, para fundamentar a sua aposentadoria junto a esse regime.

Se, agora, a servidora requer a desaverbação, o Instituto não pode impedir, posto que é lícito ao servidor usar esse tempo de contribuição **anterior ao seu ingresso, no RGPS ou em qualquer outro RPPS**.

Agora, a interessada, tendo implementado as condições para obtenção de aposentadoria no

RPPS, pretende aposentar-se nesse regime, o que poderá ser concedido, utilizando-se, **apenas do tempo de serviço/contribuição a partir de seu ingresso**.

Tem razão a consulente quando aduz que não computado o tempo de contribuição previdenciário anterior, a aplicação do percentual acabará por redundar na fixação de proventos no patamar do salário mínimo, sem possibilidade de nenhuma compensação previdenciária junto ao RGPS.

Essa situação, entretanto, está regular e nada poderá fazer o Instituto para obstá-la ou impedir a servidora de obter nova aposentadoria, essa lastreada em tempo de serviço/contribuição exclusivamente na Administração Pública.

A matéria está disciplinada no art. 130 do Decreto federal nº 3.048, de 1999, que constitui o regulamento do RGPS e que, apesar de não ser norma geral, de observância obrigatória para os entes federativos, deve ser seguido, porque disciplina a concessão de certidão, que servirá de base para a compensação previdenciária.

Confira-se o dispositivo:

> Art. 130. O tempo de contribuição para regime próprio de previdência social ou para Regime Geral de Previdência Social deve ser provado com certidão fornecida:
>
> I - pela unidade gestora do regime próprio de previdência social ou pelo setor competente da administração federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, suas autarquias e fundações, desde que devidamente homologada pela unidade gestora do regime próprio, relativamente ao tempo de contribuição para o respectivo regime próprio de previdência social; ou
>
> II - pelo setor competente do Instituto Nacional do Seguro Social, relativamente ao tempo de contribuição para o Regime Geral de Previdência Social.
>
> a) a certidão deverá abranger o período integral de filiação à previdência social, não se admitindo o seu fornecimento para períodos fracionados;
>
> b) em hipótese alguma será expedida certidão de tempo de contribuição se o mesmo já tiver sido utilizado para efeito de concessão de qualquer aposentadoria, em qualquer regime de previdência social; e
>
> c) o tempo de contribuição para o Regime Geral de Previdência Social relativo a período concomitante com o de contribuição para regime próprio de previdência social, mesmo após a expedição da certidão de tempo de contribuição, não será considerado para qualquer efeito perante o Regime Geral de Previdência Social.
>
> § 1º O setor competente do Instituto Nacional do Seguro Social deverá promover o levantamento do tempo de filiação ao Regime Geral de Previdência Social à vista dos assentamentos internos ou das anotações na Carteira do Trabalho ou na Carteira de Trabalho e Previdência Social, ou de outros meios de prova admitidos em direito.
>
> § 2º O setor competente do órgão federal, estadual, do Distrito Federal ou municipal deverá promover o levantamento do tempo de contribuição para o respectivo regime próprio de previdência social à vista dos assentamentos funcionais.
>
> § 3º Após as providências de que tratam os §§ 1º e 2º, e observado, quando for o caso, o disposto no § 9º, os setores competentes deverão emitir certidão de tempo de contribuição, sem rasuras, constando, obrigatoriamente:
>
> I - órgão expedidor;
>
> II - nome do servidor, seu número de matrícula, RG, CPF, sexo, data de nascimento, filiação, número do PIS ou PASEP, e, quando for o caso, cargo efetivo, lotação, data de admissão e data de exoneração ou demissão;

III - período de contribuição, de data a data, compreendido na certidão;
IV - fonte de informação;
V - discriminação da freqüência durante o período abrangido pela certidão, indicadas as várias alterações, tais como faltas, licenças, suspensões e outras ocorrências;
VI - soma do tempo líquido;
VII - declaração expressa do servidor responsável pela certidão, indicando o tempo líquido de efetiva contribuição em dias, ou anos, meses e dias;
VIII - assinatura do responsável pela certidão e do dirigente do órgão expedidor e, no caso de ser emitida por outro órgão da administração do ente federativo, homologação da unidade gestora do regime próprio de previdência social;
IX - indicação da lei que assegure, aos servidores do Estado, do Distrito Federal ou do Município, aposentadorias por invalidez, idade, tempo de contribuição e compulsória, e pensão por morte, com aproveitamento de tempo de contribuição prestado em atividade vinculada ao Regime Geral de Previdência Social.
§ 4º A certidão de tempo de contribuição deverá ser expedida em duas vias, das quais a primeira será fornecida ao interessado, mediante recibo passado na segunda via, implicando sua concordância quanto ao tempo certificado.
§§ 5º e 6º (revogados)
§ 7º Quando solicitado pelo segurado que exerce cargos constitucionalmente acumuláveis, é permitida a emissão de certidão única com destinação do tempo de contribuição para, no máximo, dois órgãos distintos.
§ 8º Na situação do parágrafo anterior, a certidão de tempo de contribuição deverá ser expedida em três vias, das quais a primeira e a segunda serão fornecidas ao interessado, mediante recibo passado na terceira via, implicando sua concordância quanto ao tempo certificado.
§ 9º A certidão só poderá ser fornecida para os períodos de efetiva contribuição para o Regime Geral de Previdência Social, devendo ser excluídos aqueles para os quais não tenha havido contribuição, salvo se recolhida na forma dos §§ 7º a 14 do art. 216.
§ 10. Poderá ser emitida, por solicitação do segurado, certidão de tempo de contribuição para período fracionado.
§ 11. Na hipótese do parágrafo anterior, a certidão conterá informação de todo o tempo de contribuição ao Regime Geral de Previdência Social e a indicação dos períodos a serem aproveitados no regime próprio de previdência social.
§ 12. É vedada a contagem de tempo de contribuição de atividade privada com a do serviço público ou de mais de uma atividade no serviço público, quando concomitantes, ressalvados os casos de acumulação de cargos ou empregos públicos admitidos pela Constituição.
§ 13. Em hipótese alguma será expedida certidão de tempo de contribuição para período que já tiver sido utilizado para a concessão de aposentadoria, em qualquer regime de previdência social.
§ 14. A certidão de que trata o § 3o deverá vir acompanhada de relação dos valores das remunerações, por competência, que serão utilizados para fins de cálculo dos proventos da aposentadoria.
§ 15. O tempo de serviço considerado para efeito de aposentadoria e cumprido até 15 de dezembro de 1998 será contado como tempo de contribuição.
§16. Caberá revisão da certidão de tempo de contribuição, inclusive de ofício, quando constatado erro material, vedada à destinação da certidão a órgão diverso daquele a que se destinava originariamente.

Como se pode verificar, é possível fracionar o tempo de contribuição, sendo vedado, apenas, a utilização de um mesmo tempo para obtenção de mais de um benefício previdenciário.

É de se enfatizar que o tempo de contribuição que está surtindo efeitos não pode ser desaverbado, razão pela qual, consoante estabelece o dispositivo, a certidão de tempo de contribuição a ele relativa só pode ser expedida a servidor exonerado ou demitido, para ser utilizada junto a outro regime previdenciário[1].

Nessa linha de entendimento, aquelas situações – que não se confundem com a examinada nesta consulta - em que parte do tempo de contribuição, na condição de servidor, decorre de seu vínculo com o RGPS e ele o utiliza para obtenção de aposentadoria junto àquele regime e permanece na Administração, ensejarão a vacância do cargo, nos termos da lei estatutária.

Essas situações são comuns nos casos em que o servidor estava submetido a regime celetista (e por conseqüência RGPS) e optou pela submissão ao regime estatutário, por força da transformação do regime de trabalho do ente federativo.

Não é, portanto, o caso dos autos, em que o tempo de contribuição previdenciária do servidor é, realmente, **anterior** ao seu ingresso na Administração Pública, não está produzindo nenhum efeito na sua relação jurídico funcional, podendo ser aportado para outro regime previdenciário.

Na concessão da nova aposentadoria junto ao RPPS, recomenda-se, apenas, que o tempo de contribuição anterior não seja computado novamente.

Quanto à desaverbação do tempo anterior, não tendo ou estando surtindo nenhum efeito na sua relação como servidora, poderá ser concedida e liberada a certidão de tempo de contribuição ao RGPS.

Maiores detalhes sobre o tema, recomendamos a leitura do artigo "Averbação e desaverbação do Tempo de contribuição", publicado no livro editado pela Apeprem, denominado Regimes Próprios – Aspectos relevantes, vol. 2.

É o parecer, s.m.j., dezembro de 2009.

Abono Salarial e os reflexos nos benefícios salariais

Tem o presente o fim especial de solicitar junto a esta Associação um parecer técnico sobre o assunto supra mencionado, se não vejamos;

- O Município de ....concedeu abono salarial na ordem de R$ 50,00 (cinqüenta reais) para seus funcionários ativos e inativos.

- Segundo orientação jurídica o salário base continuaria na ordem de R$ 380,00 (trezentos e oitenta reais) sendo que com o referido abono para que sirva de exemplo ficou da seguinte forma;

Aposentado (Fulano de Tal)

Salário R$ 380,00

14º salário (R$ 34,58)

R$ 50,00 (Abono concedido este ano)

---

1 A portaria 154, do MPS, disciplina a expedição de certidão para os regimes próprios de previdência social.

Total: R$ 464,58

- Desta forma gostaríamos de fosse esclarecido a seguinte questão:

- O salário mínimo Municipal seja ele ativo ou inativo permanece R$ 380,00, assim, no que diz respeito ao fim ou seja "ninguém pode ganhar menos que o mínimo" esta tudo certo, ocorre que, o Iprem segundo orientação jurídica não esta descontando sobre a folha o percentual do abono, desta forma o Iprem com o referido abono esta tomando prejuízos e sendo questionado sobre o valor do salário, pois, segundo o entendimento do conselho previdenciário municipal, com o aumento do salário pelo governo federal os salários deveriam ser pagos desta forma:

Salário R$ 415,00

14º salário (34,58)

R$ 50,00 (abono concedido este ano)

Total R$ 499,98

RESPOSTA:

A questão submetida à consulta diz respeito à ordem de cálculo do abono concedido aos servidores municipais ativos e inativos.

Sob esse aspecto, importa considerar as distinções que a seguir exponho.

Para **os aposentados e pensionistas com direito à paridade**, os reajustes remuneratórios serão concedidos na mesma data e nos mesmos índices dos fixados para os servidores na atividade, bem assim serão estendidos a eles os benefícios conferidos aos ativos, tais como reclassificação de cargos, reestruturação de carreira, abonos, etc.

Correrão à conta dos recursos previdenciários todas as despesas decorrentes com esses reajustes, abonos e outras vantagens concedidas aos ativos, **a serem outorgadas aos aposentados e pensionistas com direito à paridade**.

Já no pertinente às aposentadorias concedidas a partir de janeiro de 2004, com fundamento no art. 40 da CF (voluntária, por invalidez ou compulsória), bem como às pensões decorrentes de morte de servidor ocorrida a partir da citada data, **só cabe reajuste anual**[1], segundo os índices estabelecidos pelo Município ou, se não houver, pelos índices adotados pelo RGPS (art. 15 da Lei nº 10.887/2004) .

Portanto, a esses aposentados e pensionistas, **sem direito à paridade**, o Instituto não pode conceder, **com os recursos previdenciários**, esses abonos instituídos pela lei local, em substituição aos reajustes anuais, esses, sim, a serem concedidos **obrigatoriamente**, **segundo índices que preservem o valor real dos benefícios**. É o comando que deflui do § 8º do art. 40 da EC nº 41, de 2003.

Se a lei local não fez essa distinção, entendo que os abonos a serem concedidos a esses últimos beneficiários constituem uma **liberalidade** e como tal deverão estar sob a responsabilidade do Executivo, que deverá repassar ao Instituto o montante necessário para cobrir essas despesas, sem prejuízo de reajustar esses benefícios, anualmente, na época oportuna fixada pela Lei, qual seja a data em que os benefícios do regime geral são reajustados (art. 15 da Lei nº 10.887, de 2004)[2].

Em suma, se o abono de que cuida a consulta foi concedido em substituição ao reajuste

1 Exceto as pensões decorrentes das aposentadorias concedidas com fundamento no art. 3º.da EC nº 47/2005, que têm direito à paridade.

2 Com a nova redação do art. 15, pela lei 11.784, de 2008, os índices devem ser os mesmos dos estabelecidos pelo RGPS.

anual, para os aposentados e pensionistas sem direito à paridade, as despesas dessa concessão deverão ser repassadas ao Instituto.

Com relação ao direito dos inativos e pensionistas a proventos e pensões no valor mínimo do salário mínimo, sempre que for alterado o salário mínimo nacional, esses segurados farão jus ao novo valor, se o **montante total** (incluído o padrão de vencimentos mais todas as vantagens pecuniárias que compõem os benefícios previdenciários, se for o caso) dos proventos e pensões ficarem aquém desse mínimo[3].

O novo valor deverá ser fixado, **independentemente** de lei local, ou seja automaticamente.

Nessa hipótese, alguns Institutos costumam **complementar** as aposentadorias e pensões abaixo do mínimo com um abono, que se destina **exclusivamente** a esse fim. Se concedido o reajuste anual, o valor das aposentadorias e pensões se elevar, ficando igual ou superior ao valor do salário mínimo, o abono é retirado.

Em suma: esse abono objetiva sempre completar o valor das aposentadorias e pensões quando abaixo do mínimo.

Evidentemente, quando se trata desse tipo de abono – para completar o valor do salário mínimo – o Instituto arcará com as respectivas despesas à conta dos recursos previdenciários.

Em conclusão: é preciso distinguir a natureza do abono concedido pelo Município a fim de se definir a quem compete o ônus de suportar as despesas decorrentes.

Se como medida de reajuste, necessário fazer a distinção de beneficiários acima descrita, para, depois, serem estabelecidos os limites da responsabilidade do Instituto pelo seu pagamento.

Se constituir medida de complementação do salário mínimo, o ônus do pagamento, em qualquer situação, independentemente de o beneficiário ter ou não direito à paridade, será do Instituto, à conta dos recursos previdenciários por ele geridos.

É o parecer, s.m.j., abril de 2008.

Afastamento sem vencimentos – efeitos nos RPPS

Temos alguns servidores que se afastaram para tratar ar de interesses particulares e não contribuíram este período, perguntamos o que este fato traz de prejuízos para os mesmos ou para o Instituto, como pode ser cobrado tal débito isto é, qual a base de cálculo que podemos usar para correção e no caso do não pagamento, mesmo após ser notificado o que isto implica?

Temos um caso de uma servidora esta afastada para tratar de interesses particulares e esta pleiteando os recibos para a mesma poder quitar o tempo não contribuído, qual o procedimento?

Pode o servidor parcelar o tempo não contribuído?

Obs: A fundamentação do desconto está também no anexo.

3 Confira-se a decisão do Supremo o Supremo Tribunal Federal no RE 582019, onde reafirmou sua jurisprudência no sentido de que a garantia do salário mínimo a que se referem os artigos 7º., IV, e 39, parágrafo 3º., da Constituição Federal, corresponde ao total da remuneração percebida pelo servidor. (j. De 13.11.2008)

RESPOSTA:

Os afastamentos sem vencimentos não **geram desligamento** do RPPS, mas são situações de sobrestamento da relação previdenciária, salvo se o servidor continue a contribuir.

Há duas alternativas: o servidor que se afasta para tratar de assuntos particulares deve contribuir obrigatoriamente ao RPPS, ou não há obrigatoriedade, ficando a seu critério contribuir ou não.

Mas em qualquer das hipóteses, contribuindo ou não, não será computado esse tempo como tempo de efetivo exercício no serviço público, tempo de carreira e tempo no cargo. Somente se o servidor contribuir, será computado como tempo de contribuição.

Também não devem ser aceitas certidões de contribuição do RGPS emitidas para esse período, porque o servidor afastado não se desvincula do RPPS.

É importante que o Município edite lei, disciplinando os afastamentos e estabelecendo

1- se será obrigatória ou não a contribuição, inclusive a contribuição patronal a quem caberá (se ao servidor ou ao ente *empregador*);
2- se não for obrigatório e o servidor falecer nesse período, os beneficiários da pensão deverão arcar com o pagamento dos atrasados;
3- possibilitar o pagamento em parcelas (geralmente, 10% do valor da remuneração do servidor);
4- os encargos em caso de mora (os mesmos dos tributos municipais ou os previstos na legislação para as contribuições previdenciárias).

Para as situações já ocorridas, se o servidor desejar pagar os atrasados, para não ser prejudicado no tempo de contribuição, o Executivo poderia disciplinar a matéria em decreto, aplicando a regra do pagamento de débitos prevista no Estatuto (desconto em folha), com os encargos previstos para os tributos municipais, já que contribuição previdenciária tem natureza tributária.

Havendo o desconto em folha, não há necessidade de emitir recibo, pois o hollerith será a prova do recolhimento da contribuição do período.

Ao final do pagamento, a interessada poderá requerer a anotação em seus registros do pagamento feito e do tempo de contribuição correspondente que deverá ser computado para os devidos efeitos legais.

É o parecer, s.m.j., julho de 2008.

Afastamento com prejuízo de vencimentos – certidão de tempo de contribuição ao RGPS

Senhores Consultores.

Solicitamos análise e manifestação de V.Sas. quanto ao seguinte: trata-se de servidora ocupante de cargo efetivo não acumulável, sob o regime estatutário e regime próprio de previdência. Foi cedida a outro Município, com prejuízo dos vencimentos e sem prejuízo das vantagens do cargo efetivo. Como ocupante de cargo em comissão no órgão cessionário, os recolhimentos previdenciários foram feitos ao RGPS. A cessão foi revogada recentemente. A servidora retornou ao órgão de origem e ao seu cargo efetivo e requereu aposentadoria. O período da cessão foi considerado de efetivo exercício no órgão de origem. Poderá ser aceita pelo regime próprio CTC

concedida pelo RGPS, referente às contribuições do período da cessão, para comprovar tempo de contribuição para obtenção da aposentadoria? As contribuições foram efetuadas com base no maior valor de contribuição ao RGPS e os proventos da segurada serão mais elevados; ela preenche os requisitos para aposentar-se com paridade. Poderá ser computado esse tempo de contribuição para o RGPS efetuado durante a vinculação da servidora ao órgão de origem? Para fins de tempo de serviço foi contado como se estivesse no cargo efetivo de origem. Como poderemos encaminhar tal situação? Agradecemos a atenção e aguardamos sua manifestação.

RESPOSTA

A consulente não informou a época em que a servidora foi afastada, se antes ou depois da EC nº 20/98.

Vamos partir do pressuposto de que a servidora foi afastada após a criação do RPPS pelo Município consulente.

A rigor, o servidor sujeito ao RPPS não pode estar vinculado a outro regime de previdência social obrigatório, porque o afastamento do exercício do cargo efetivo não gera cessação do vínculo jurídico funcional ou previdenciário.

As orientações normativas expedidas pelo Ministério da Previdência Social sucessivamente vêm disciplinando os afastamentos dos servidores, sobretudo os que acarretam o não pagamento da remuneração do cargo (com prejuízo dos vencimentos), que acabam por gerar situações como as declinadas pela consulente.

Confiram-se as disposições atualmente vigentes contidas na ON 2, de 2009, do MPS:

> Art. 11. O RPPS abrange, exclusivamente, o servidor público titular de cargo efetivo, o servidor inativo e seus dependentes.
>
> § 1º Até 15 de dezembro de 1998, data anterior a da publicação da Emenda Constitucional Nº 20, de 15 de dezembro de 1998, o servidor público ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão, de cargo temporário, de emprego público ou mandato eletivo poderia estar vinculado a RPPS que assegurasse, no mínimo, aposentadoria e pensão por morte, nos termos definidos em lei do ente federativo.
>
> § 2º O aposentado por qualquer regime de previdência que exerça ou venha a exercer cargo em comissão, cargo temporário, emprego público ou mandato eletivo vincula-se, obrigatoriamente, ao RGPS.
>
> § 3º O servidor titular de cargo efetivo amparado por RPPS, nomeado para o exercício de cargo em comissão, continua vinculado exclusivamente a esse
> regime previdenciário, observado o disposto no art. 29, não sendo devidas contribuições ao RGPS sobre a remuneração correspondente ao cargo em comissão.
>
> § 4º Quando houver acumulação de cargo efetivo com cargo em comissão, com exercício concomitante e compatibilidade de horários, haverá o vínculo e o recolhimento ao RPPS, pelo cargo efetivo e, ao RGPS, pelo cargo em comissão.
>
> § 5º Não são segurados de RPPS, os notários ou tabeliães, os oficiais de registro ou registradores, os escreventes e os auxiliares, não remunerados pelos cofres públicos.
>
> § 6º É vedada a filiação ao RGPS, na qualidade de segurado facultativo, de segurado de RPPS.
>
> Art. 12. São filiados ao RPPS, desde que expressamente regidos pelo estatuto dos servidores do ente federativo, o servidor estável, abrangido pelo art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e o admitido até 05 de outubro de 1988, que não tenha cumprido, naquela data, o tempo previsto para aquisição da estabilidade no serviço público.

> Art. 13. O servidor público titular de cargo efetivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mantém o vínculo ao regime previdenciário adotado pelo ente do qual é servidor nas seguintes situações:
> I - quando cedido, com ou sem ônus para o cessionário, a órgão ou entidade da administração direta ou indireta de quaisquer dos entes federativos;

A rigor, a servidora deveria continuar recolhendo contribuição previdenciária para o RPPS sobre a remuneração no respectivo cargo efetivo por ela titularizado, recolhimento esse que deveria ser feito junto ao órgão cessionário (que poderia proceder ao desconto do valor pago em razão do exercício do cargo em comissão), e repassá-lo ao Instituto previdenciário.

De sua parte, o órgão cessionário seria responsável, também, pela contribuição previdenciária patronal, sobre a remuneração no cargo efetivo, e, mensalmente, deveria recolhê-la, juntamente com a contribuição da servidora, ao Instituto previdenciário.

Não haveria, assim, nenhum recolhimento ao RGPS sobre a remuneração do cargo em comissão.

O que temos enfatizado é a necessidade de os entes cedentes obterem, junto aos órgãos cessionários, termos de afastamento, onde restem estabelecidas as obrigações relativamente ao repasse das contribuições previdenciárias ao regime de origem do servidor afastado.

Resta, ainda, saber se a lei do Município dispõe ser obrigatório o recolhimento da contribuição previdenciária em caso de afastamento do servidor. Nesse caso, a servidora estaria em débito para com o RPPS.

De qualquer modo, como ao que parece não foi editado nenhum regulamento sobre essa matéria, desconhecendo o servidor as regras pertinentes a tais afastamentos, penso que poderá ser aceita a certidão emitida pelo RGPS, como prova de contribuição previdenciária ao citado regime, no período de afastamento.

É claro que a compensação previdenciária não cobrirá adequadamente o regime, como bem salientado pela consulente, mas, a nosso ver, essa situação não pode ser imputada à responsabilidade da servidora, mas dos entes cedentes e cessionários, que não buscaram adequar as situações de afastamento ao novo regramento constitucional.

Daí o nosso entendimento no sentido de que deve ser aceita, sim, a certidão emitida pelo INSS para o período em que a servidora ficou afastada.

Lembro, ainda, que essa certidão comprova apenas a contribuição previdenciária, mas não pode ser aceita como **tempo de carreira e de cargo**.

Relativamente **ao tempo de efetivo exercício no serviço público**, deve ser apresentada pela servidora outra certidão a ser emitida pelo órgão público cessionário, onde constem todas as ocorrências na sua vida funcional, de modo que o consulente possa apurar, à luz de sua legislação (o estatuto do servidor), o efetivo exercício no serviço público.

No mais, recomenda-se a imediata edição de um decreto regulamentador da matéria, fazendo constar que, a partir de sua publicação, não mais serão aceitas certidões do INSS, para cobertura de eventuais situações de afastamentos.

É o parecer, s.m.j., setembro de 2010.

AFASTAMENTO COM PREJUÍZO DE VENCIMENTOS E AVERBAÇÃO DO PERÍODO DE CONTRIBUIÇÃO AO RGPS

Vimos através deste solicitar Parecer acerca da situação que descrevemos.
O município concedeu licença sem remuneração ao servidor efetivo a partir 10 de maio de 2000 pelo prazo de 2 (dois) anos.
Concedeu novamente licença sem remuneração a partir de 11 de maio de 2002 pelo prazo de 2 (dois) anos.
Colocou o servidor a disposição do sindicato a partir de 11 de maio de 2004 até 31 de março de 2009.
Novamente colocou a disposição do sindicato a partir de 01 de abril de 2009 até 31 de dezembro de 2012.
Durante todo este período o servidor deixou de contribuir para o Fundo de Previdência Municipal e contribuiu para o INSS.
A Legislação atual do Instituto disciplina que o servidor em licença sem remuneração pode se quiser contribuir para o Fundo de Previdência, não é uma obrigatoriedade.
O servidor em questão procurou o Instituto para saber sua situação no sentido de requerer sua aposentadoria.
O Instituto deve conceder aposentadoria e contar como tempo de contribuição os períodos contribuídos ao INSS?
O Instituto deve solicitar que o servidor faça o recolhimento para o Instituto das referidas contribuições?
Anexo segue as portarias que concederam as referidas licenças.

RESPOSTA:

Essa é uma das situações que mereceriam ter sido contempladas na legislação do Município, ou pelo menos, no regulamento do regime próprio.

À semelhança do servidor que é cedido para outros órgãos ou entes, com ou sem ônus[1], o servidor em licença sem vencimentos não perde o vínculo com a Administração (vínculo jurídico funcional) ou com o regime próprio (vínculo previdenciário), de sorte que a lei local deve regular a matéria, adotando uma das seguintes alternativas: obrigar o servidor a recolher, sob pena de inadimplência, com a inscrição da dívida e a cobrança por executivo fiscal; ou não obrigar, mas disciplinar a situação no sentido de não aceitar certidões de outros regimes para cobrir os períodos em que não houve contribuição.

De outra parte, é bem verdade que se a questão não foi normatizada, fica difícil rejeitar a certidão de contribuição para outro regime, que, nesse momento, o servidor apresentar, tendo em conta que essa era a orientação adotada pelos entes federativos anteriormente.

De fato, se há mudança de orientação, o novo entendimento não pode retroagir. Aplicar-se-á para as situações novas e não para as passadas.

No caso sob apreço, parece-nos que a certidão de contribuição passada pelo INSS deverá ser aceita, e será considerado o tempo certificado como tempo de contribuição.

Entretanto, essa certidão não servirá para a contagem de tempo de serviço público, tempo de carreira e tempo no cargo, assim como a contribuição do servidor ao próprio regime, quando afastado do exercício de seu cargo, exceto se, no caso de afastamento para mandato sindical, o estatuto previu como hipótese de efetivo exercício para todos os efeitos legais.

---

1 O art. 1A da Lei 9717/98 estabelece:. 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.

De qualquer modo, propomos que o consulente edite decreto contendo dispositivos específicos sobre a matéria, com a redação seguinte:

> Art.... O tempo de contribuição recolhida ao .... durante o afastamento do servidor do exercício de seu cargo, não será computado, para fins de aposentadoria, para cumprimento dos requisitos de tempo de efetivo exercício no serviço público, tempo de carreira e tempo no cargo efetivo.
>
> Art. ...A partir da data de publicação deste decreto, fica vedada a averbação de tempo de contribuição e de serviço ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS ou de outros regimes próprios de previdência, para efeito de aposentadoria, relativo a períodos concomitantes aos afastamentos do servidor com prejuízo da remuneração no cargo efetivo.

É o parecer, s.m.j., julho de 2010.

AFASTAMENTO SEM VENCIMENTOS – CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA

No Município de ... existe em seu Estatuto um afastamento para tratamento de assuntos particulares sem remuneração, o qual o servidor pode ficar até 2 (dois) anos afastado, prorrogável por mais dois anos. Acontece que o servidor pode optar por contribuir ou não para o seu Regime Próprio de Previdência.
A minha pergunta é a seguinte:

1- **Caso o servidor opte por continuar contribuindo para o Instituto durante este período, quando ele voltar a trabalhar ele terá que contribuir por mais 5 (cinco) anos no cargo para completar os requisitos para a sua aposentadoria? Ou como ele contribuiu durante este afastamento e não perdeu o vínculo, se ele voltar a trabalhar poderá pedir sua aposentadoria a qualquer tempo?**
2- **Caso o servidor opte por não contribuir para o Instituto durante este período, quando ele voltar a trabalhar ele terá que contribuir por mais 5 (cinco) anos no cargo para completar os requisitos para a sua aposentadoria, pois como não houve recolhimento previdenciário e o vínculo foi perdido?**

RESPOSTA:

O servidor que sai em licença para tratar de interesses particulares continua vinculado ao regime próprio de previdência.

Assim, há leis que obrigam o servidor a contribuir, mesmo no gozo desse afastamento.

Não é o caso do consulente. Se o servidor optar por contribuir, ele vai completando tempo de contribuição e, em conseqüência, será contado sem interrupção. Já no requisito tempo de efetivo exercício no cargo e no serviço público, esse período deverá ser descontado.

Se ele for trabalhar em sociedade empresarial privada nesse tempo, como celetista, aconselhamos não aceitar certidão expedida pelo INSS, para fins de contagem de tempo de contribuição ao regime geral e tempo de serviço, porque o servidor não pode ter dois regimes de previdência concomitantes, salvo casos de acúmulo lícitos[1].

---

1 É claro que o ente deve regulamentar essa matéria, para fins de publicidade do entendimento da Administração.

Observar que essa hipótese é diferente daquela em que o servidor se afasta **com prejuízo de vencimentos**, para exercer cargo em comissão em ente público de outra esfera de poder, por ex. – aqui o ente cessionário deve recolher a contribuição patronal e descontar do servidor a contribuição a seu cargo e repassar ambas ao Instituto de previdência a que se vincula o servidor.

No retorno do afastamento para tratar de interesses particulares, não é necessário recomeçar a contagem de mais cinco anos no cargo efetivo, para se aposentar. A norma constitucional não prescreve exercício ininterrupto. Implementados todos os requisitos para a aposentadoria, o servidor poderá requerê-la a qualquer tempo. Suponha-se que ele estava com 3 (três) anos no cargo efetivo e ficou dois fora. Na sua volta deverá **complementar** os cinco anos exigíveis (o prazo ficou suspenso).

2) Se o servidor optar por não contribuir, ele não perde o vínculo com o regime próprio (suponha-se que ele venha a falecer; ainda que não contribua, seus beneficiários terão direito a pensão, mas arcarão com as contribuições previdenciárias não recolhidas pelo servidor, na forma da previsão a ser feita pela lei local).

Esse tempo de afastamento deverá ser descontado de todos os requisitos "tempo" (de contribuição, de carreira, de serviço público, etc.).

Há leis que exigem o pagamento e se o servidor não paga, ele fica em mora, devendo recolher todas as contribuições atrasadas.

Com relação ao cômputo dos cinco anos de cargo efetivo, observar a resposta anterior "in fine", que se aplica, por analogia, ao caso presente.

É o parecer, s.m.j. março de 2006.

Afastamento com prejuízo de vencimentos sem contribuição ao RPPS

Servidor nos consultou, sobre a possibilidade de se afastar por 2 (dois) anos para tratar de assuntos particulares sem contribuir com o Regime Próprio de Previdência. Diante da dúvida do servidor, solicitamos um parecer para nortear a nossa decisão.

RESPOSTA:

O afastamento do exercício do cargo para tratar de assuntos particulares é vantagem instituida para o servidor titular de cargo efetivo, com previsão pela legislação disciplinadora do regime estatutário, pelos diversos entes federativos.

No caso do Município consulente, a previsão consta do art. ...da Lei nº .....

A concessão, contudo, encontra-se inserida no poder discricionário da Administração, que, segundo critério de convêniencia e oportunidade, poderá deferir os pedidos nesse sentido.

Com a introdução do regime próprio de previdência social do servidor público, obrigatoriamente contributivo, esses afastamentos, por não ensejarem pagamento da remuneração do servidor - pois são concedidos com prejuízo de vencimentos - suscitam questões como a submetida à apreciação.

A primeira delas é a relativa à **perda de qualidade de segurado** do servidor que deixar de contribuir ao RPPS por dois anos ou mais (já que é possível a prorrogação do afastamento).

Nessas hipóteses, a situação do servidor público é diferente da do trabalhador da iniciativa privada, sujeito ao RGPS, posto que a Lei nº 8.213, de 1991 (que disciplina o plano de benefícios do RGPS), em seu art. 15, estabelece prazos (doze ou vinte e quatro meses) em que os segurados, mesmo após a cessação do pagamento das contribuições, não perdem a qualidade de segurados (períodos de graça, como são denominados).

No caso dos servidores, somente com o **desligamento definitivo** do cargo público por exoneração, perda do cargo (art. 169, § 4º; 41, § 1º , I e II, da CF), demissão e morte (sem beneficiários), há a perda da qualidade de segurado do RPPS.

As hipóteses de afastamento do exercício do cargo, com ou sem prejuízo de vencimentos, **não configuram perda de qualidade** do segurado, mantendo-se, portanto, vinculado ao regime, na condição de afastado (e se não houver contribuição no período, ocorre o sobrestamento do vínculo previdenciário).

Tanto assim que o art. 12 da mencionada lei do RGPS estabelece que "o servidor civil ocupante de cargo efetivo ou o militar da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, bem como os 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."

Isso significa dizer que, na condição de afastado com prejuízo de vencimentos, o servidor não poderá vincular-se ao RGPS.

Ainda que venha a exercer outra atividade sujeita ao RGPS, esse período de tempo de contribuição não deverá, a nosso ver, ser computado como tempo de contribuição, quando do seu retorno à função pública.

Prevê ainda o art. 30 da Orientação Normativa nº 1, de 23.01.2007[1], da Secretaria de Políticas de Previdência Social, que "*o servidor afastado ou licenciado temporariamente do exercício do cargo 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.*"

De maneira geral, as leis dos entes federativos obrigam o servidor, quando afastados, ao recolhimento da respectiva contribuição social e a da contribuição patronal, sob pena de inscrição dos respectivos débitos na divida ativa do ente, com todos as consequências dela decorrentes.

Não nos parece, entretanto, ser essa a orientação do Município consulente que, nos termos do art. ...da Lei Complementar nº ..., **facultou** ao servidor o recolhimento das contribuições previdenciárias, inclusive a do ente patronal.

Com efeito dispõe o citado artigo:

> Art... Ao segurado que deixar de exercer, temporariamente, atividade que o submeta ao regime do ...., é facultado manter a qualidade de segurado, desde que passe a efetuar, sem interrupção, o pagamento mensal das contribuições referentes à sua parte e à do Município.

Essa também foi a diretriz adotada no Município de São Paulo que deixou a critério do servidor o recolhimento das contribuições sociais ao regime, mas, **mediante normas expressas em regulamento**, estabeleceu:

a) no caso de falecimento do servidor afastado, sem recolhimento de contribuições ao regime, será concedida pensão aos beneficiários, que arcarão com as contribuições sociais eventualmente não recolhidas, acrescidas dos encargos dessa natureza devidos nos reco-

1 No mesmo sentido, a ON 2/2009, do MPS.

lhimentos dos tributos municipais, na forma do que dispõe a legislação específica;

b) vedação de averbação de tempo de contribuição e de serviço ao RGPS ou de outros regimes próprios de previdência, para efeito de aposentadoria, de períodos concomitantes a esses afastamentos.

A acima citada Orientação Normativa ainda previu expressamente no § 1º do art. 30, que "*a contribuição efetuada durante o afastamento do servidor não será computada para cumprimento dos requisitos de tempo de carreira, tempo de efetivo exercício no serviço público e tempo no cargo efetivo na concessão da aposentadoria.*"

Em síntese: a meu ver, nos termos da Lei Complementar nº .., o servidor que se afastar, com prejúizo de vencimentos, não está **obrigado** às contribuições sociais, inclusive a patronal, mas terá esse tempo não computado para efeito de aposentadoria (nos requisitos de tempo de contribuição, de efetivo exercício no serviço público, de carreira e de cargo).

Anoto, apenas, a necessidade de que ele seja alertado sobre a questão dos débitos aos respectivos beneficiários, em caso de morte, e o não cômputo de eventual tempo de contribuição ao RGPS.

De qualquer modo, a matéria está a requerer regulamentação pelo Municipío, razão pela qual recomendo que seja editado ato normativo (decreto, de preferência), disciplinando os afastamentos, para que restem bem definidos os direitos e obrigações decorrentes desses eventos[2].

É o parecer, s.m.j., fevereiro de 2008.

AFASTAMENTO SEM VENCIMENTOS E APOSENTADORIA

Servidora titular do cargo de professora, foi admitida no Município 1. Em 07.08.2008 pediu afastamento por tempo indeterminado. Prestou concurso no Município 2 e em 25.08.2008 assumiu. Após fazer recadastramento no Município 2, foi informada de que sua aposentadoria seria sem paridade, por entender-se como exoneração o afastamento sem vencimentos.
Se retroagirmos a data e ela pagar um mês de contribuição referente ao mês de agosto de 2008, será considerada na ativa? Podemos retroagir àquela data e receber somente aquele mês?

RESPOSTA:

O afastamento sem vencimentos não é causa de cessação de vínculo de trabalho e previdenciário do servidor. O servidor afastado não tem os seus direitos estatutários e previdenciários suprimidos. Daí a razão pela qual o servidor afastado sem vencimentos que assume, por exemplo, um cargo em comissão em outro órgão público, não se desvincula do regime de origem e deve continuar contribuindo para o regime previdenciário do ente do qual se encontra afastado.

Em todas as hipóteses de afastamento, mesmo sem vencimentos, deve o servidor continuar vinculado ao respectivo regime previdenciário.

As orientações normativas sucessivamente editadas pelo Ministério da Previdência Social registram a necessidade de o servidor afastado continuar a contribuir para o RPPS respectivo.

2 Consulte-se o Decreto do Município de São Paulo nº 46.860, de 27 de dezembro de 2005, especialmente o § 4º do art. 9 e o art. 11.

No caso submetido a consulta, a servidora, tendo ingressado no Município 1, antes de 31.12.2003, tem direito à aposentadoria com proventos integrais (remuneração no cargo efetivo) e paridade, nos termos do art. 6º. da EC no. 41, de 2003.

Ao ingressar no Município 2 em 25.08.2008, detinha ela, ainda, a condição de servidora efetiva, apenas, afastada de seu cargo.

Portanto, é um equívoco dizer que licença sem vencimentos equivale a exoneração, porque não é. Quando o servidor está em gozo de licença sem vencimentos ele permanece vinculado ao RPPS e cabe a cada ente federativo disciplinar a forma como serão as contribuições desse servidor ao regime.

Confira-se a disposição constante da Orientação Normativa 2, de 2009, do MPS:

> Art. 13. O servidor público titular de cargo efetivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, **mantém o vínculo ao regime previdenciário** adotado pelo ente do qual é servidor nas seguintes situações:
>
> I - quando cedido, com ou sem ônus para o cessionário, a órgão ou entidade da administração direta ou indireta de quaisquer dos entes federativos;
>
> II - **quando licenciado**;
>
> III - durante o afastamento do cargo efetivo para o exercício de mandato eletivo em quaisquer dos entes federativos; e
>
> IV - durante o afastamento do país por cessão ou licenciamento com remuneração.
>
> § 1º O recolhimento das contribuições relativas aos servidores cedidos, afastados e licenciados observará ao disposto nos arts. 31 a 35.
>
> § 2º O segurado de RPPS, investido de mandato de Vereador, que exerça, concomitantemente, o cargo efetivo e o mandato filia-se ao RPPS, pelo cargo efetivo, e ao RGPS, pelo mandato eletivo.

A maioria dos entes constam em suas leis previdenciárias ser obrigatória a contribuição previdenciária do servidor nesses casos e incumbir a contribuição patronal ao servidor.

O consulente não esclareceu o que dispõe a sua lei previdenciária sobre a matéria.

De qualquer modo, se a lei local for silente, aconselhamos que seja alterada para dispor sobre a situação dos servidores nas situações de afastamento, na forma prevista pela ON acima citada.

É indispensável dizer que a servidora não pode ter solução de continuidade entre o exercício dos dois cargos (o do Município 1 e o do Município 2), de maneira que a data de exoneração do cargo no Município 2 deve ser a de 24.08.2008, pois somente havendo exercício ininterrupto poderá ela se valer da condição de ser servidora, titular de cargo efetivo em 31.12.2003, para ter direito a aposentadoria do mencionado art. 6º. da EC no. 41, de 2003.

Nesses termos, o ente consulente poderá expedir certidão de tempo de contribuição e de serviço à referida servidora, observadas as disposições constantes da PORTARIA no. 154, de 2008, do MPS, fazendo constar o período de afastamento inclusive.

Quanto ao pagamento da contribuição previdenciária do mês de agosto de 2008 poderá a servidora fazer, observadas as normas estabelecidas na lei do Município sobre as contribuições previdenciárias em caso de afastamento. Se nada houver sido estabelecido sobre a matéria, devem ser observadas as normas constantes da citada orientação normativa em seus arts. 31 a 35.

O que é importante assinalar é que, para contagem do período de tempo de serviço e de contribuição no regime do Município 1, de 2003 a 2008, é preciso que a servidora se exonere do cargo desse Município e averbe esse tempo no Município 2, enfatizando-se, sempre, que não deve haver solução de continuidade entre o exercício dos dois cargos.

Realizada a averbação, não haverá razão para que o Município 2 se negue a reconhecer o direito da servidora de aposentar-se com fundamento no aludido art. 6º.

É o parecer, s.m.j., setembro de 2010.

Acumulação de proventos e vencimentos de cargos docentes

Agradecemos a atenção dispensada com relação à consulta anteriormente efetuada, mas pedimos novamente a gentileza de nos responder para complementação da consulta a seguinte pergunta, a respeito da matéria já mencionada anteriormente.

Consulto-lhe a respeito do seguinte:

A servidora V., é professora I, sendo que prestou dois concursos para professora junto ao Municipio de ...., sendo o primeiro em 16.03.1988, cargo efetivo, recebendo o equivalente à R$ 2.425,29 por mês de salário.

O segundo concurso de professor I, sendo que encontra-se no cargo efetivo desde 26.07.1999, recebendo de salário R$ 1.905,59.

Por gentileza, gostaríamos do seguinte esclarecimento de Vossa Senhoria:

Perguntas

1- Para os efeitos da aposentadoria da servidora Professora I, com dois concursos públicos para professor, poderá ter no futuro duas aposentadorias no mesmo órgão, ou seja, Regime Próprio de Previdência do Município de Barretos?

A primeira pergunta foi devidamente esclarecida.

Indago sobre a seguinte questão:

2- Poderá a senhora V., titular dos dois cargos de professor, aposentar-se em um e continuar trabalhando no outro?

RESPOSTA:

Sim, a servidora em questão pode aposentar-se em um dos cargos de professora, quando implementar os requisitos para a aposentadoria nesse cargo e continuar exercendo o outro cargo de professora até completar os requisitos para aposentar-se nesse outro cargo.

No caso de acumulação de cargos, considera-se como sendo duas pessoas, de tal modo que todos os requisitos para aposentação não se comunicam de um para outro. O servidor deve implementar os requisitos para aposentadoria em cada um deles.

Também não há, para o professor, em se aposentando, vedação para o exercício do outro cargo, de maneira que, em se afastando de um, pela aposentadoria, pode permanecer no outro até completar os requisitos para nele aposentar-se.

De se observar que é vedado o acúmulo de proventos com vencimentos de cargo, **exceto** nos casos de cargos acumuláveis (o que é a hipótese), cargo em comissão e cargo eletivo (art. 37, § 10, da Constituição Federal).

Em suma: não há nenhuma restrição para que a Sra. V. se aposente num cargo de professor, pelo RPPS do Município, e continue a exercer o outro cargo de professor, no mesmo Município.

É o parecer, s.m.j., dezembro de 2010.

Anulação de posse

Os integrantes do Instituto de ....-se presentes no IV Seminário....., dentre as palestras proferidas, chamou atenção a fala da Sra. Magadar Rosália Costa Briguet, quando esta explanou sobre a temática anulação de posse àqueles servidores que tomaram posse e logo em seguida encontra-se em gozo de auxílio-doença. O Município de ....lançou edital de concurso público no ano de 2008 e proferiu posse aos candidatos logradores de êxito no certame, eis que dois servidores chamam atenção pelo seguinte fato, a saber: 1º caso – D. foi nomeado e entrou em exercício em 13.06.2008, no cargo de Vigia, com lotação na Secretaria Municipal de Educação. Constam as seguintes licenças médicas: 15.08.2008 a 29.08.2008 e de 30.08.2008 até 13.09.2008, logo após, foi concedido benefício auxílio-doença nos seguintes períodos: 14.09.2008 a 03.08.2009 e depois licença médica: 04.12.2009 a 02.01.2010 e foi concedido novamente benefício auxílio-doença de 03.01.2010 a 30.04.2010. 2º caso – M. foi nomeada e entrou em exercício em 04.02.2009, no cargo de Professor, lotada na Secretaria Municipal de Educação e esteve de licença médica no período de 09.09.2009 a 08.10.2009, esteve de benefício auxílio-doença de 09.10.2009 a 13.01.2010. Após esta data a servidora não retornou ao trabalho foi concedido novo período de auxílio-doença a partir de 01.03.2010 até 04.07.2010. No caso da servidora M. existe o diagnóstico médico de transtorno afetivo bipolar recorrente. No caso do servidor D. há o diagnóstico de Dissociação mental, inquietação psicomotora, comprometimento do juízo de realidade e inconsciência de doença. Ambos possuem ASO (Atestado de Saúde Ocupacional) de admissão aptos, emitido pelo serviço de Medicina do Trabalho do Município. Não existe o hábito quando da posse pelo Município de solicitar do candidato de certame declaração de atestado de saúde. Diante dos dados aqui relatados, há possibilidade de anulação de posse? O exemplo dado pela palestrante é aplicável nesses casos?

RESPOSTA:

Salvo melhor juízo, os dois casos relatados parecem ser daqueles em que o servidor ingressou no serviço público portando patologia que o incapacitaria, se detectada ou demonstrada por ocasião do exame médico admissional, ao exercício de cargo ou função pública.

Isso porque os estatutos dos servidores condicionam a investidura em cargo público ao gozo de boa saúde, excepcionando-se, apenas, aqueles que logram aprovação em concurso público na categoria de portadores de necessidades especiais permanentes, cujo tratamento há de ser disciplinado em legislação específica.

De outra parte, à Administração cabe a prerrogativa de invalidar seus atos quando se revelarem ilegais ou imorais, ou revogá-los quando inconvenientes ou não oportunos.

Essa faculdade encontra-se assentada nas súmulas 346 e 473[1] do Supremo Tribunal Federal, de maneira que, sempre que constatado vício de legalidade no ato administrativo, a Administração pode rever esse ato, anulando-o, para que cessem os seus efeitos jurídicos.

Desse modo, constatada a fraude ou verificado, posteriormente à data de ingresso do servidor, que ele não atendia aos requisitos previstos no estatuto do servidor, para ingresso no serviço público, é possível ao administrador promover a invalidação da posse e respectivo exercício.

É evidente que para tanto deve a Administração instaurar o devido processo legal, para que seja confirmado que à época da posse, o servidor já portava a doença que o incapacitava ao exercí-

1 Súmula 473 STF: A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos a apreciação judicial. Súmula 346 STF: A Administração pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.

cio da função pública – pelo que não satisfazia ao requisito legal "ter boa saúde" – assegurando-se o contraditório, a ampla defesa e publicidade dos atos.

Recomenda-se, entretanto, que o Executivo edite ato disciplinador da anulação desses atos administrativos, para ampla publicidade da matéria e que, doravante, faça-se menção expressa, em todos os editais de concurso público, da existência dessa disciplina, para que os candidatos tenham ciência dos procedimentos adotados em caso de descumprimento das exigências legais para a investidura em cargo público.

É aconselhável também que o Município adote criteriosos questionário de saúde preenchido pelo servidor no ato de posse, bem assim ficha médica do exame admissional, de maneira que não haja dados omissos de interesse da Administração.

Anexamos à presente cópia do Decreto nº 47.244, de 28 de abril de 2006, editado pelo Município de São Paulo, para disciplinar a matéria, e que contém valiosos subsídios para orientação do Instituto consulente.

É o parecer, s.m.j., maio de 2010.

DECRETO Nº 47.244, DE 28 DE ABRIL DE 2006

Estabelece procedimento administrativo para anulação de posse em cargo público pelo não-atendimento dos requisitos previstos no artigo 11 da Lei nº 8.989, de 29 de outubro de 1979.

GILBERTO KASSAB, Prefeito do Município de São Paulo, no uso das atribuições que lhe são conferidas por lei, CONSIDERANDO ser de rigor a declaração de nulidade da posse em cargo público, quando posteriormente verificado que, à época da investidura, o interessado não atendia aos requisitos previstos no artigo 11 da Lei nº 8.989, de 29 de outubro de 1979;

CONSIDERANDO que para essa finalidade faz-se necessária a adoção de procedimento administrativo uniforme, com a observância dos princípios do contraditório, da ampla defesa e da publicidade;

CONSIDERANDO, por fim, que, no âmbito da Prefeitura, o Departamento de Procedimentos Disciplinares - PROCED, da Procuradoria Geral do Município, é a unidade que conta com estrutura administrativa adequada para a instrução de procedimentos da espécie,

D E C R E T A:

Art. 1º. A autoridade que tiver ciência de irregularidade no atendimento dos requisitos necessários à investidura em cargo público, conforme previsto no artigo 11 da Lei nº 8.989, de 29 de outubro de 1979, consistente em fraude ou omissão de informação por parte do servidor que possa ensejar a nulidade de sua posse, deverá providenciar a autuação de processo administrativo, instruindo-o com os documentos comprobatórios da ocorrência do fato, bem como com cópia do termo de posse e da declaração firmada pelo servidor na data do seu ingresso.

§ 1º. Tratando-se de omissão de antecedentes criminais, além dos documentos referidos no "caput" deste artigo, deverão também ser juntados aos autos cópia do processo judicial e/ou do inquérito policial que comprove o envolvimento do servidor, e, quando for o caso, as certidões judiciais pertinentes.

§ 2º. Nas hipóteses de omissão de patologia pré-existente, além dos documentos previstos no "caput" deste artigo, deverão também ser juntados ao processo cópia do questionário de saúde preenchido pelo candidato e da ficha de exame pré-admissional, assim como de outros eventuais documentos que possam contribuir para o esclarecimento dos fatos.

Art. 2º. Adotadas as providências previstas no artigo 1º deste decreto, deverá o processo ser encaminhado ao Departamento de Procedimentos Disciplinares - PROCED, para instrução do procedimento administrativo tendente à anulação da posse do servidor no respectivo cargo público, observando-se os princípios do

contraditório, da ampla defesa e da publicidade.
Parágrafo único. A instrução caberá a Comissão Processante Permanente presidida por Procurador do Município e integrada por Comissários efetivos ou admitidos.
Art. 3º. A Comissão analisará os autos e, se necessário, complementará a instrução com elementos aptos à perfeita caracterização dos fatos, expedindo, na seqüência, notificação ao servidor.
Parágrafo único. O servidor será convocado mediante publicação no Diário Oficial da Cidade para, no prazo de 5 (cinco) dias, receber a notificação no respectivo cartório de PROCED.
Art. 4º. A notificação conterá, obrigatoriamente, a notícia de que o servidor poderá ter sua posse no cargo público anulada, com a descrição objetiva dos fatos que poderão ensejar a anulação do ato, o seu fundamento legal, a designação de dia, hora e local para sua oitiva, bem como os seguintes esclarecimentos:
I - que o seu não-comparecimento não impedirá o prosseguimento do feito até final conclusão;
II - que poderá produzir provas, dentre aquelas admitidas em direito e pertinentes à espécie;
III - que lhe é facultado constituir advogado para acompanhar o processo e defendê-lo no procedimento; caso não o faça, ser-lhe-á nomeado defensor dativo na pessoa de Procurador do Município;
IV - que deverá apresentar, na ocasião de sua oitiva, toda prova documental que possuir e indicar as demais que eventualmente pretenda produzir, com a devida justificativa de sua necessidade, relevância e pertinência para o esclarecimento dos fatos descritos na notificação.
Art. 5º. As provas e requerimentos apresentados pelo servidor em sua oitiva serão recebidos pelo Presidente da Comissão, que deliberará sobre sua admissão.
§ 1º. Somente será admitida prova documental.
§ 2º. Excepcionalmente, desde que devidamente justificadas a necessidade, a relevância e a pertinência da prova testemunhal para esclarecimento dos fatos descritos na notificação, poderá ser admitida a oitiva de até 4 (quatro) testemunhas, as quais deverão comparecer independentemente de intimação.
§ 3º. A defesa será intimada de toda prova produzida.
Art. 6º. Produzidas e analisadas as provas, a Comissão poderá ordenar a realização de diligências e perícias para dirimir dúvida sobre ponto relevante, intimando-se a defesa.
Art. 7º. Encerrada a instrução, dar-se-á vista ao defensor para apresentação, por escrito e no prazo de 5 (cinco) dias úteis, das razões finais de defesa.
Art. 8º. Ofertadas as razões finais, a Comissão apresentará, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, relatório pormenorizado dos fatos e proposta conclusiva e fundamentada de anulação da posse ou de declaração de sua validade, podendo sugerir outras medidas de interesse público que julgar pertinentes.
Art. 9º. O processo relatado será analisado pela Diretoria de PROCED e, na seqüência, encaminhado à Procuradoria Geral do Município, para manifestação e posterior remessa à Secretaria na qual se deu a posse do servidor.
Art. 10. O Secretário da Pasta respectiva proferirá, no prazo de 20 (vinte) dias, contados do recebimento do processo, despacho final, declarando a nulidade do ato de termo de posse do servidor ou a sua validade.
Parágrafo único. O despacho será publicado no Diário Oficial da Cidade, do qual caberá a interposição dos recursos previstos nos artigos 176 e 177 da Lei nº 8.989, de 1979.
Art. 11. Declarada a nulidade do ato de posse, o período trabalhado será considerado como exercício de fato.
Art. 12. Encerrada a instância administrativa, será o processo encaminhado à autoridade competente para tornar sem efeito o ato de nomeação.
Art. 13. Os processos nos quais já exista, na data da publicação deste decreto, proposta de anulação de posse, prescindem das providências previstas no artigo 1º, devendo ser imediatamente encaminhados a PROCED, no estado em que se encontram, para análise e prosseguimento.
Art. 14. Aplicam-se ao procedimento de anulação de posse, subsidiariamente e no que couber, as disposições do Decreto nº 43.233, de 22 de maio de 2003.
Art. 15. Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação.

Aposentadoria especial – carreira do magistério

Tendo em vista trânsito em julgado da ADI 3772, solicitamos esclarecimentos quanto às seguintes questões:
Nos termos da ADI 3772 as funções de direção, coordenação e assessoramento pedagógico integram a carreira do magistério, desde que exercidos, em estabelecimentos de ensino básico, por professores de carreira, excluídos os especialistas em educação, fazendo jus aqueles que as desempenham ao regime especial de aposentadoria estabelecido nos arts. 40, §5º, e 201, §8º, da Constituição Federal.
Definindo carreira, a Orientação Normativa SPS nº 02, de 31 de março de 2009 disciplina que: "carreira: a sucessão de cargos efetivos, estruturados em níveis e graus segundo sua natureza,complexidade e o grau de responsabilidade, de acordo com o plano definido por lei de cada ente federativo;
Analisando o Plano de Carreira do Magistério em nosso Município, temos que as funções de suporte pedagógico, ou seja, Orientador Educacional, Assistente de Diretor de Escola, Diretor de Escola e Supervisor de ensino são exercidos em comissão,não sendo o exercício exclusivo de professores efetivos, integrantes da carreira de magistério do Município. A título de exemplificação, temos:
Diretor de Escola – nomeação em comissão, mediante contratação precedida de escolha por parte do Prefeito Municipal – Requisitos: Licenciatura Plena em Pedagogia com Habilitação Específica em Administração Escolar e ter, no mínimo 05 anos de docência e/ou de especialista de educação no ensino básico do Magistério Público Oficial e/ou no Magistério Municipal de ....
Do exposto, pergunta-se:

1- Considerando que o exercício é decorrente de cargo em comissão, frente a definição da ON SPS nº 02/2009, as funções de Orientador Educacional,Assistente de Diretor de Escola, Diretor de Escola e Supervisor podem ser considerados integrantes da carreira do magistério? Não obstante ao ora argumentado, frente à Nota Técnica SPS nº 071/2006, podemos submeter esta questão ao crivo da legislação municipal?
2- o exercício por professor efetivo de cargo em comissão em função de direção, coordenação e assessoramento pedagógico (entretanto, o exercício da função não é exclusiva de professores efetivos, integrantes da carreira de magistério do Município) é computado como regime especial? Se positiva a resposta, então é possível afirmarmos que o exercício de cargo em comissão em outras esferas governamentais, observadas os limites da ADIN, também será computado como regime especial?
3- Superada esta questão, quando da verificação do tempo a ser considerado no regime especial, além daqueles exercidos em sala de aula, tomados por base somente o período após a Lei nº 11.301, de 10 de maio de 2006?

RESPOSTA:

O consulente já nos esclarece que, no âmbito do seu Município, a carreira do magistério não abrange os cargos em comissão de Diretor, Assistente de Diretor, Orientador e Supervisor, pois, via de regra, quando o estatuto dos servidores define carreira, está a referir-se aos **cargos efetivos** estruturados em níveis de responsabilidades e atribuições.

Aliás, é preciso deixar claro que as orientações normativas do Ministério da Previdência Social estabelecem diretrizes, que, nem sempre, se coadunam com a legislação do ente federativo, especialmente quando tratam de temas relativos ao regime jurídico funcional dos servidores, disciplinado pelo estatuto.

Assim, cada ente federativo tem autonomia para estabelecer conceitos próprios para **carreira**. Em decorrência, o administrador do regime próprio deve buscar no estatuto do seu respectivo servidor como o tema vem disciplinado.

Em relação aos integrantes do magistério, é certo que cada ente estrutura e organiza a carreira de forma específica, não havendo, muitas vezes, compatibilização entre a definição prevista pela norma estatutária e a norma específica.

Daí a orientação para se editar um decreto disciplinando quais os integrantes da carreira do magistério que podem ser enquadrados na Lei federal 11.301, de 2006, para fins da aposentadoria especial.

No caso submetido à análise, não vemos nenhum problema no equacionamento da questão por decreto, no sentido de definir que os professores efetivos poderão computar o tempo de exercício das funções de direção, coordenação e assessoramento pedagógico, nas unidades escolares, como função do magistério.

A rigor, se os cargos de direção, orientação, supervisor são de livre provimento em comissão e vierem a ser exercidos por pessoas **sem vínculo de cargo efetivo**, a questão não merece maiores considerações, posto que essas pessoas, como estão sujeitas ao regime geral de previdência (RGPS), nos termos do disposto no § 13 do art. 40 da CF, será junto ao citado regime que deverão comprovar o respectivo exercício desses cargos, para fins de obtenção de aposentadoria especial.

Restará ao consulente, portanto, resolver apenas as situações dos professores municipais efetivos que vierem a prover os citados cargos em comissão.

A nosso ver, o objetivo da lei nº 11.301 foi alargar, para os professores e especialistas da educação, o conceito de função do magistério, abrangendo, além da docência, as de direção, coordenação e assessoramento pedagógico.

Vejamos a ementa do acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 3772:

> **I - A função de magistério não se circunscreve apenas ao trabalho em sala de aula, abrangendo também a preparação de aulas, a correção de provas, o atendimento aos pais e alunos, a coordenação e o assessoramento pedagógico e, ainda, a direção de unidade escolar.**
>
> **II - As funções de direção, coordenação e assessoramento pedagógico integram a carreira do magistério, desde que exercidos, em estabelecimentos de ensino básico, por professores de carreira, excluídos os especialistas em educação, fazendo jus aqueles que as desempenham ao regime especial de aposentadoria estabelecido nos arts. 40, § 4º, e 201, § 1º, da Constituição Federal.**
>
> **III - Ação direta julgada parcialmente procedente, com interpretação conforme, nos termos supra.**

Como se vê, o STF excluiu os especialistas da educação, mas manteve para os professores de carreira a possibilidade de, quando afastados da docência, para o exercício das funções de direção, coordenação e assessoramento pedagógico, computar esse período como de função do magistério, para fins de obtenção de aposentadoria especial.

A nosso ver, a decisão também alcançou os exercentes de cargos de direção, coordenação e assessoramento pedagógico, nas hipóteses em que esses cargos são efetivos e fazem parte do quadro de profissionais do magistério.

Nos termos do entendimento expressado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 3772, são três as condições para obtenção da aposentadoria especial:

a) ser professor de carreira;
b) exercer as atividades de direção, coordenação e assessoramento pedagógico;
c) estar na unidade escolar.

Em suma, se o professor municipal efetivo, sujeito ao regime próprio de previdência social, preencher as citadas condições, deverá ter o respectivo tempo computado como de exercício de função do magistério, para fins de obtenção de aposentadoria especial.

Independentemente de estar ou não o cargo incluído em carreira do magistério e os requisitos estabelecidos para o provimento desses cargos, o fato é que a pessoa que irá preenchê-los é um professor municipal efetivo[1].

Vemos, apenas, a possibilidade de questionamento com relação ao cargo de supervisor.

Nesse caso, a análise das atribuições desse cargo poderá dirimir quaisquer dúvidas com relação ao enquadramento do professor como exercente da função de magistério.

No passado, o supervisor tinha uma função eminentemente administrativa, de natureza fiscalizatória. Hoje, entretanto, de forma geral, tem ele exercido função de verdadeiro assessor/coordenador pedagógico nas unidades escolares, razão pela qual entendemos que se o professor efetivo exercer esse cargo, deverá ter o respectivo tempo computado para fins de aposentadoria especial.

Evidentemente, caberá a cada ente analisar as atribuições desse cargo na organização do quadro do magistério, para fins de seu enquadramento como função do magistério.

De igual modo, o professor municipal efetivo deverá ter computado o tempo de exercício nas funções de direção, coordenação e assessoramento pedagógico de outros entes federativos, desde que atendidas as três condições fixadas no entendimento do STF, na interpretação conforme por ele conferida à lei nº 11.301.

Igual conclusão pode-se tirar no caso em que o servidor exerceu essas atividades nas escolas privadas, uma vez que a lei 11.301, de 2006, também tem sua aplicabilidade no RGPS[2].

O derradeiro aspecto a ser analisado será o alcance da Lei 11.301, de 2006. Ou seja: se a lei se aplica para os períodos exercidos após a sua edição ou se abrange os períodos exercidos anteriormente pelo servidor em atividade.

A leitura do acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal dá conta de que a lei abrange os professores que exercem as funções de direção, coordenação e assessoramento pedagógico, vierem a exercê-las e estende-se aos que exerceram anteriormente, desde que estejam em atividade.

Estão excluídos os que se aposentaram antes da lei, já que, em matéria de aposentadoria voluntária, aplica-se a lei do tempo, consoante definido na Súmula 359 do STF.

É o parecer, s.m.j., junho de 2010.

---

1 Observar que o STF não alude a cargos de direção, coordenação e assessoramento pedagógico, mas a funções. Parece-nos que a decisão não visou tanto a estrutura da carreira do magistério, mas determinou que para os efeitos de aposentadoria especial , não se pode entender que a função do magistério compreende apenas a docência.

2 § 2o Para os efeitos do disposto no § 5o do art. 40 e no § 8o do art. 201 da Constituição Federal, são consideradas funções de magistério as exercidas por professores e especialistas em educação no desempenho de atividades educativas, quando exercidas em estabelecimento de educação básica em seus diversos níveis e modalidades, incluídas, além do exercício da docência, as de direção de unidade escolar e as de coordenação e assessoramento pedagógico.

Aplicação de recursos previdenciários - compra de imóveis

Busco orientação através da Abipem sobre a legalidade da compra de imóvel por parte do Instituto para instalação de sua sede e outra parte transformá-lo em salas de alugueis buscando otimizar o rendimento do patrimônio. Aguardo resposta e coloco-me a disposição para maiores detalhes.

RESPOSTA:

A indagação formulada pelo Instituto vem disciplinada na ORIENTAÇÃO NORMATIVA MPS/SPS Nº 02, DE 31 DE MARÇO DE 2009 - DOU DE 02/04/2009.

Nos termos do art. 17, inciso II, da referida orientação, as disponibilidades financeiras vinculadas aos RPPS só podem ser aplicadas na forma constante das resoluções baixadas pelo Conselho Monetário Nacional, que regulamenta o disposto nos arts. 1º e 6º da Lei 9.717, de 1998, lei essa que dispõe sobre normas gerais para os regimes próprios, portanto de observância obrigatória para os entes federativos[1].

A resolução vigente ä data da consulta não autoriza a aplicação de recursos previdenciários no segmento imóveis exceto para participação em fundos imobiliários.

De sua vez, o art. 41 da referida Orientação, ao disciplinar a taxa de administração fixada para cobertura das despesas do RPPS, entre outras prescrições, estabelece que:

> *I - será destinada exclusivamente ao custeio das despesas correntes e de capital necessárias à organização e ao funcionamento da unidade gestora do RPPS, inclusive para a conservação de seu patrimônio;*
>
> ...
>
> *V - a aquisição ou construção de bens imóveis com os recursos destinados à Taxa de Administração restringe-se aos destinados ao uso próprio da unidade gestora do RPPS;*
>
> *(...)*

É de se ver que antes da Lei federal 9.717, de 1998, os Institutos de previdência poderiam utilizar seus recursos em compra de imóveis para investimento. Daí porque muitos dispõem, atualmente, de imóveis alugados, situação essa que também recebeu tratamento pela citada Orientação, quando no inciso VI do art. 41 está previsto:

> *VI - é vedada a utilização dos bens adquiridos ou construídos para investimento ou uso por outro órgão público ou particular em atividades assistenciais ou quaisquer outros fins não previstos no inciso I.*

---

1 Art. 1º ...

III - as contribuições e os recursos vinculados ao Fundo Previdenciário da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo, e dos pensionistas, somente poderão ser utilizadas para pagamento de benefícios previdenciários dos respectivos regimes, ressalvadas as despesas administrativas estabelecidas no art. 6º, inciso VIII, desta Lei, observados os limites de gastos estabelecidos em parâmetros gerais; (...)

Art. 6º Fica facultada à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a constituição de fundos integrados de bens, direitos e ativos, com finalidade previdenciária, desde que observados os critérios de que trata o artigo 1º e, adicionalmente, os seguintes preceitos:

... IV - aplicação de recursos, conforme estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional;

Entretanto, após a instituição constitucional dos regimes próprios de previdência social aos servidores públicos efetivos (EC nº 20, de 1998), a aquisição de imóvel é permitida pelas normas vigentes, desde que para uso próprio do Instituto, para atender às suas reais necessidades.

A teor das regras em vigor, não nos parece viável a compra de um imóvel além dessas necessidades, portanto, com dispêndio de mais recursos, presente o objetivo imediato de locação das salas excedentes.

Fora da compra do imóvel para uso próprio do Instituto, a aplicação de recursos no segmento imóveis deve ser feita na forma das resoluções do CMN.

É o parecer, s.m.j., maio de 2009.

APOSENTADORIA - EFEITOS – DATA DO PAGAMENTO

O pagamento dos proventos é devido ao segurado que solicitou sua aposentadoria mas permanece em atividade, a partir de qual data:
1-do pedido da aposentadoria ou da data da publicação da portaria de concessão?
Não há na nossa legislação municipal previsão de afastamento para aguardar a concessão de aposentadoria.

RESPOSTA:

Não obstante a omissão na legislação municipal, a dúvida se resolve pelos princípios que regem o direito público.

Assim, os atos administrativos só produzem efeitos com a necessária publicação. Não é diferente nos casos de concessão de aposentadoria. Ela só produz efeitos com a publicação. Portanto, deve o servidor permanecer em atividade até a data da publicação, já que a lei municipal não prevê o afastamento para essas hipóteses.

É aconselhável que a publicação do ato seja efetuada no dia seguinte ao da sua formalização.

Em uma única hipótese não é necessário aguardar a publicação. No caso da aposentadoria compulsória. Quando o servidor completa setenta anos, fica automaticamente afastado do trabalho e a concessão do ato de aposentadoria, se efetuada depois, deve retroagir à data em que o servidor completou a idade limite.

Em se tratando de aposentadoria por invalidez, o auxílio doença deve ser concedido até a data da aposentadoria (sua publicação).

De se lembrar, ainda, que, embora o ato devidamente publicado passa a surtir os seus devidos efeitos legais, só adquire perfectibilidade após a aprovação e registro pelo Tribunal de Contas (o registro dá certeza e liquidez ao ato).

É o parecer, s.m.j., agosto de 2010.

Aposentadoria compulsória e alteração do tempo de contribuição

Dúvida: Uma Servidora Pública Municipal completará a idade de 70 anos na próxima quinta-feira (dia 06 de novembro)e portanto deverá ser Aposentada através da Aposentadoria Compulsória.
A mesma Servidora fez seu pedido junto ao INSS, requerendo sua Certidão de Contagem de Tempo de Contribuição em Julho do corrente ano, porém, o INSS agendou retornou para ela somente em Janeiro do ano que vem.
Com base nestes dados, não seria inconstitucional se este Instituto fizesse pedido para a Prefeitura Municipal aguardar a realização do ato de Aposentadoria da Servidora, pois a mesma se encontra em déficit com relação à documentação de Certidão de Contribuiçao junto ao INSS, até que a mesma possa ter em seu poder tal documento indispensável aos Processos de Aposentadoria?
Uma vez que o Instituto não teria elementos suficientes para calcular o valor que deverá ser pago como provento de Aposentadoria da Servidora em questão, qual seria, no entender de Vossa Senhoria, a melhor atitude a ser tomada por este Ente Previdenciário?

RESPOSTA

Sob nenhuma hipótese, a servidora deverá continuar trabalhando após completar setenta anos, pois esse é o limite máximo estabelecido pela Constituição Federal de permanência do servidor no serviço público.

Se permanecer, seu vínculo jurídico será o de servidor *de fato*, com todas as implicações desse fato decorrentes.

Portanto, a servidora deverá ser aposentada a partir do dia 6 de novembro.

Com relação à fixação de seus proventos, não obstante a doutrina e os Tribunais de Contas não aceitem, como regra geral, a alteração de averbação de tempo de contribuição feita pelo servidor na atividade, após a aposentadoria, em se tratando de aposentadoria por invalidez e compulsória, o assunto merece ser enfrentado com granu salis, isto é, com certo temperamento, ainda mais, como no caso presente, em que a servidora não deu causa ao atraso na expedição da certidão[1].

Assim, nessas hipóteses, é possível fixar **provisoriamente** os proventos da servidora, efetuando-se o cálculo de média com os dados conhecidos.

Essa hipótese de fixação provisória de proventos tem sido admitida pelos entes federativos, em especial nos eventos de aposentadoria com proventos calculados por média, na forma prevista pela Lei federal nº 10.887, de 2004, em que se consideram contribuições vertidas a outros regimes próprios ou ao RGPS.

O Município de São Paulo, por exemplo, disciplinou a matéria no decreto nº46.861, de 27 de dezembro de 2005, prescrevendo que:

> Art. 11
>
> (...)
>
> § 7º na hipótese de não serem comprovados os valores das remunerações de que trata o § 6º, os proventos serão fixados provisoriamente, até confirmação posterior das remunerações, por documento público.

1 O Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul acolheu esse entendimento no PARECER 34/2000. Confira-se, também, nossa manifestação no livro Previdência Social – aspectos práticos e doutrinários dos regimes próprios, Ed. Atlas, 2007, p. 254.

Quando a interessada trouxer ao Instituto a certidão de tempo de contribuição ao RGPS, ela deverá requerer revisão da aposentadoria, e em sendo deferido seu pedido, providenciam-se os cálculos para fixação dos novos proventos, e procede-se ao apostilamento da portaria (ou título) de aposentadoria.

É de lembrar, contudo, que se o ato de aposentadoria já estiver homologado pelo Tribunal de Contas, o novo ato deverá ser, **previamente ao pagamento à interessada**, ser submetido à aprovação da Corte de Contas, em observância ao comando contido na Súmula nº 6 do Supremo Tribunal Federal, segundo a qual *a revogação ou anulação, pelo Poder Executivo, de aposentadoria, ou qualquer outro ato aprovado pelo Tribunal de Contas, não produz efeitos antes de aprovada por aquele tribunal, ressalvada a competência revisora do judiciário.*

É o parecer, s.m.j., novembro de 2008.

APOSENTADORIA – ESTÁGIO PROBATÓRIO E ESTABILIDADE – EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO

O servidor publico efetivo, ocupante de cargo em comissão, tem esse tempo considerado para fins de estagio probatório e aquisição de estabilidade. Gostaria de saber se o mesmo raciocínio deve ser utilizado para os requisitos de cumprimento de tempo no cargo e carreira para aposentadoria?

RESPOSTA:

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.

Nesse caso, é preciso verificar a legislação do ente para verificar o que estabelece para fins de contagem de tempo, nesses períodos, para fins de estágio probatório.

De um modo geral, a lei é omissa, mas a regulamentação (decreto) costuma determinar a suspensão ou interrupção da contagem durante o exercício desses cargos.

Os Institutos previdenciários se vêem, 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 efetivo - 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 nº 19, de 1998, que alterou o art. 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.

§ 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 § 4º[1], estatuindo 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[2].

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, 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[3].

Os estatutos funcionais[4] costumam estabelecer fatores de avaliação do servidor no período de estágio, tais como assiduidade, disciplina, produtividade e 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 nº 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

---

1 § 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade.

2 Maria Sylvia Zanella di Pietro, Direito Administrativo, 18ª. Ed., p.518.

3 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.

4 A lei 8112, 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.

> 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.º 8.112/90.
> 4.Ordem concedida.(DJ 02.09.2004)

Em 22.04.2009, no julgamento do MS 12523, 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, ou antes 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 nº 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 irrazoáveis, mas 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 art 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.[5]

5 José dos Santos Carvalho Filho, Manual de Direito Administrativo, Lúmen Júris, 18ª.ed., p.586.

Esse é também o entendimento do Supremo Tribunal Federal[6], 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.

Pelo 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 art. 37, V, da Constituição Federal.

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, se recuse a admitir que esse exercício seja reconhecido como real ou à suposição de 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, 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, como por exemplo, o Estatuto dos servidores federais, que, no art. 102, incisos II e III, autoriza essa contagem, aplicando-o por analogia[7].

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 mantido incólume[8].

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

---

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

7 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; ...

8 Alguns entes vedam a nomeação de servidores em estágio probatório para cargos em comissão.

gozo de regular licença, a Administração lhe indeferiu a pretensão, o que veio a ser rechaçado pelo Tribunal da Cidadania[9].

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 art. 20 da Lei nº 8.112, de 1990 (que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores federais) e 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 evitar-se 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 prever-se 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 só a sua aptidão para o exercício do cargo efetivo (estágio probatório), quanto à sua estabilidade, ou seja, o direito de permanência no serviço público, independente de avaliação de desempenho.

O mesmo entendimento poderá, também, ser seguido nos casos de cômputo de tempo na carreira e tempo no cargo.

É o parecer, s.m.j., novembro de 2010.

---

9 AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.038.958 - DF (2008/0054926-9), j. 23.03.09, Rel. Ministra Laurita Vaz.

Anulação de posse

A Prefeitura do Município de ....., não tem médico do trabalho, os servidores aprovados em concurso público realizam um exame admissional falho. O que acarreta sérios prejuízos para o Instituto. Pois os servidores após tomarem posse no serviço púbico, começam a usufruir dos benefícios oferecidos pelo Instituto. Quais providências devo tomar nestes casos?

RESPOSTA:

Ao que parece, os servidores a que se refere o consulente ingressaram portando patologia que os incapacitaria ao exercício da função pública, se detectada ou demonstrada por ocasião do exame admissional.

Isso porque os estatutos dos servidores condicionam a investidura em cargo público ao gozo de boa saúde, excepcionando-se, apenas, aqueles que logram aprovação em concurso público na categoria de portadores de necessidades especiais permanentes, cujo tratamento há de ser disciplinado em legislação específica.

De outra parte, à Administração cabe a prerrogativa de invalidar seus atos quando se revelarem ilegais ou imorais, ou revogá-los quando inconvenientes ou não oportunos.

Essa faculdade encontra-se assentada nas súmulas 346 e 473 do Supremo Tribunal Federal, de maneira que, sempre que constatado vício de legalidade no ato administrativo, a Administração tem prerrogativa para rever esse ato, anulando-o, para que cessem os seus efeitos jurídicos.

Desse modo, constatada a fraude ou verificado, posteriormente à data de ingresso do servidor, que ele não atendia aos requisitos previstos no estatuto do servidor, para ingresso no serviço público, é possível ao administrador promover a invalidação da posse e respectivo exercício.

É evidente que para tanto deve a Administração instaurar o devido processo legal, para que seja confirmado que à época da posse, o servidor já portava a doença que o incapacitava ao exercício da função pública – pelo que não satisfazia ao requisito legal "ter boa saúde" – assegurando-se o contraditório, a ampla defesa e publicidade dos atos.

Recomenda-se, entretanto, que o Executivo edite ato disciplinador da anulação desses atos administrativos, para ampla publicidade da matéria e que, doravante, faça-se menção expressa, em todos os editais de concurso público, da existência dessa disciplina, para que os candidatos tenham ciência dos procedimentos adotados em caso de descumprimento das exigências legais para a investidura em cargo público.

É aconselhável também que o Município adote criterioso questionário de saúde preenchido pelo servidor no ato de posse, ou ficha médica do exame admissional, de maneira que não haja dados omissos de interesse da Administração.

De outra parte, necessário que o Município capacite seus servidores para o exercício de suas funções, de maneira que se o serviço médico é precário, necessário qualificar esses servidores para o desempenho adequado dessas funções.

Outra medida importante a ser tomada é criar programas de readaptação e de acompanhamento dos servidores licenciados, para que possam retornar ao trabalho, conciliando-se o interesse público com a salvaguarda do princípio da dignidade da pessoa humana.

Sobre modelo de regulamento, consultar o item **anulação de posse**.

É o parecer, s.m.j. setembro 2010.

Anulação de posse – ingresso no serviço público com doença grave preexistente

Estamos com uma situação um tão pouco preocupante diante dos fatos que iremos narrar:
O Município de ... admitiu através concurso publico o Sr. W., em 20/09/2006, sendo que o mesmo desenvolveu atividade até o dia 28/12/2006 do mesmo ano. Deu entrada em Auxilio Doença no Instituto de Previdência dos Servidores Públicos, em 12/01/2007, onde permanece afastado até a presente data recebendo o beneficio Auxílio Doença. De acordo com atestados médicos apresentados, pudemos observar, que o referido servidor foi admitido já com uma doença pré-existente, e o exame médico de admissão não detectou essa doença dando apto ao serviço publico. Conforme atestado e declaração médica, e entrevista feita pela a Assistente Social do Instituto, a mãe do servidor relatou que W. foi usuário de substâncias entorpecentes na adolescência por um período de sete anos. Desde então passou a ter um comportamento estranho. Não se localiza, fica sempre isolado, tem momentos de ausência, ri sozinho sem motivo aparente. Caminha pelas ruas e de repente pára, fixa o olhar para que estiver próximo e ri. Disse que em geral as pessoas têm medo de W. Apresenta um quadro médico de Esquizofrenia e Alienação.
Acontece que o mesmo se encontra em estágio probatório, e já está afastado em auxilio doença.
Como devemos proceder, pois diante dos fatos narrados, o servidor não tem nenhuma condição de retorno ao trabalho, e por outro lado o Instituto de Previdência não poderá arcar com uma provável aposentadoria por invalidez. Como devemos proceder para solucionar essa situação? E qual o procedimento correto? Ou o Município deverá assumir a responsabilidade pelo fato de ter havido falha no ato de elaboração do exame admissional? Solicitamos orientação para que possamos resolver essa situação da melhor forma possível.

RESPOSTA:

Os fatos relatados dão conta de que efetivamente houve falha no exame admissional, que tanto pode ser imputada à responsabilidade do médico, por culpa ou dolo, como ao servidor, por omissão ou má fé.

Iniciemos cuidando da hipótese de que houve má fé do servidor, que sabendo ser portador de doença grave, omitiu-a, ou **declarou expressamente não ser portador de nenhuma doença preexistente**.

Em geral, ao se submeter aos exames admissionais, o candidato faz declaração expressa de que não tem nenhuma doença grave.

Se for esse o caso, então é possível anular-se a posse e o exercício do servidor, porquanto contaminados pelo vício da ilegalidade, configurada a má conduta ou má fé do interessado e que não pode ser amparada pela Direito.

Nessa hipótese, impõe-se o poder dever da Administração, no caso a Prefeitura, de anular seus próprios atos quando ilegais, consoante previsão da Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal. (*A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial*)

De se ressaltar, entretanto, que essa anulação não se faz senão mediante a abertura do devido processo legal, em que reste assegurado ao servidor o direito de ampla defesa. Se o Município não contar com lei disciplinadora do processo administrativo, pode ser adotada, para integração da lacuna legal, a lei estadual nº. 10.177/98, em especial o artigo 59, que estabelece os procedimentos para dita anulação.

Inexistente a declaração ou se não houve má conduta ou má fé do servidor, resta outra alternativa que é de o Instituto oficiar ao Chefe do Executivo questionando a regularidade do exame médico admissional, requerendo a apuração dos fatos, com vistas a se constatar se houve negligência, imperícia ou desídia ou ainda dolo por parte do perito médico, observado,também para essa situação, o devido processo legal.

Importante assinalar que, diante da gravidade dos fatos relatados, ao administrador público incumbe tomar as medidas adequadas para preservação do interesse público, que é indisponível.

A doutrina assinala:

> *O princípio do interesse público está intimamente ligado ao da finalidade. A primazia do interesse público sobre o privado é inerente à atuação estatal e domina-a, na medida em que a existência do Estado justifica-se pela busca do interesse geral. Em razão dessa inerência, deve ser observado mesmo quando as atividades ou serviços públicos forem delegados aos particulares.Dele decorre o princípio da indisponibilidade do interesse público, segundo o qual a Administração Pública não pode dispor desse interesse geral nem renunciar a poderes que a lei lhe deu para tal tutela, mesmo porque ela não é titular do interesse público, cujo titular é o Estado, que, por isso, mediante lei poderá autorizar a disponibilidade ou a renúncia* (cfr. Hely Lopes Meirelles, Direito Administrativo Brasileiro, 29ª Edição, Malheiros Editores, 2004, p. 101).

Se nenhuma dessas hipóteses se materializarem, não resta ao Instituto senão manter o servidor em auxílio doença até seu restabelecimento ou aposentadoria por invalidez.

Particularmente recomendo que o Superintendente do Instituto constitua Comissão de servidores para estudar o caso sob as alternativas aqui versadas com a finalidade de propor a medida cabível para a solução do caso analisado, bem assim outras providências que poderão ser tomadas para aperfeiçoamento dos procedimentos admissionais ao serviço público, lembrando, sempre, que nesses casos, o estágio probatório fica suspenso.

É o parecer, s.m.j., setembro de 2007.

APOSENTADORIA DE SERVIDOR REINTEGRADO

Estamos com um caso de uma servidora que foi admitida em 01/02/1984 através de contrato sob o Regime CLT, contribuindo para o INSS, no cargo de Professora C, passando para o Regime Estatutário em 10/05/1988, contribuindo para o Instituto, sendo exonerada a pedido em 23/09/1993.

No período entre 1993 e 1996, contribuiu como autônoma para o Instituto.

Em 01/01/1997 a servidora retornou ao quadro de servidores através de contrato, contribuindo para o INSS, até 31/01/2000, no cargo de Professora C.

Em 01/02/2000, teve a data de admissão retroagida para 01/02/1984, no cargo de Docente I A-5.

O pedido de reintegração tomou como base um parecer da Procuradoria do município, sobre os servidores, que por força de um decreto, foram exonerados indevidamente.

Temos o processo e a portaria de exoneração da servidora, bem como a processo de reintegração.

Em 2007 a servidora veio requer aposentadoria no Instituto, mas o Procurador indeferiu o pedido por entender que a reintegração se deu de forma indevida e que a mesma deveria regularizar seu vínculo junto ao INSS.

Gostaríamos de saber como devemos proceder, pois a servidora abriu novo processo requerendo aposentadoria.

RESPOSTA:

A consulta envolve a regularidade de admissão da servidora que busca aposentar-se no regime próprio de previdência social dos servidores municipais.

Pelos dados fornecidos, verifica-se que a servidora ingressou no Município no cargo de professor em 1984, sob o regime celetista, portanto, contribuinte do RGPS.

Em 10.05.88, portanto, antes da promulgação da Constituição da República de 1988, teve seu vínculo transformado em estatutário, o que nos parece regular.

Desligou-se desse vínculo em 1993, a pedido, tornando-se autônoma, embora contribuindo para o Instituto.

Em 1997, foi contratada (temporariamente?), submetendo-se ao RGPS. Em 01.02.2000, foi reintegrada, com efeito retroativo a 1984, data de seu ingresso na Municipalidade, sob a alegação de que foi exonerada indevidamente.

Postulou aposentadoria em 2007 e teve o pedido negado, por ter sido indevidamente reintegrada.

Postula, agora, nova aposentadoria junto ao Instituto.

O que se pode depreender, dos dados informados, é que a servidora foi reintegrada com efeito retroativo a 1984.

Ora a reintegração – que deve estar prevista no estatuto do servidor – é a reinvestidura do servidor estável no cargo anteriormente ocupado, quando invalidada a sua **demissão por decisão administrativa** ou judicial, com ressarcimento de todas as vantagens.

Assim, o ato serve para corrigir erros da Administração, quando **demite** indevidamente o servidor.

Vale dizer: serve para tornar sem efeito a penalidade de demissão imposta a servidor indevidamente.

Demissão não se confunde com exoneração. A demissão constitui penalidade imposta ao servidor por prática de ato violador dos deveres funcionais, previstos no estatuto.

Exoneração não é penalidade. Trata-se de desligamento quer por pedido do servidor, quer quando a Administração exonera nas situações em que o servidor, não estável, não é aprovado no estágio probatório.

No caso da servidora, ela já era estável em 1993, portanto, não se tratava de exoneração de parte da Administração.

Assim, ficamos com a exoneração a pedido ou a demissão por parte da Administração, nessa última hipótese caso a servidora tenha praticado ilícito administrativo, penalidade aplicada **após regular procedimento disciplinar**.

Portanto, somente cabe falar em reintegração, se houve penalidade de demissão INDEVIDA.

Se se tratava de exoneração a pedido, só caberia **readmissão**, que consiste no ato pelo qual o funcionário exonerado reingressa no serviço público, sem direito a qualquer ressarcimento e sempre por conveniência da Administração.

Quando previsto no estatuto, dependerá da existência de vaga e da observância das exigências legais quanto à primeira investidura.

Alguns entes não mais admitem a readmissão, fundados no entendimento de que após a Constituição Federal de 1988, o ato violaria o art. 37, II, da CF, na medida em que constitui preenchimento de cargo público sem concurso.

Ainda que se tratasse de readmissão, quero crer que não poderia retroagir a 1984, porque não se trata de correção de ato inválido, mas ato discricionário da Administração, que aceita novamente o servidor que se exonerou, para provimento de cargo efetivo.

Desse modo, tratando-se de readmissão, os efeitos produzir-se-iam a partir de 01.02.2000,

data de seu reingresso. Considerando estar regular essa readmissão, ela estaria submetida ao RPPS **a partir desta data** e teria direito a aposentadoria nos termos do art. 6º da EC nº 41, de 2003, após o implemento de todos os requisitos ali estabelecidos.

O que nos chama a atenção também é o fato de a servidora ter continuado a contribuir para o Instituto, mesmo na condição de autônoma, situação que só poderia ter sustentação se houvesse previsão na lei municipal da filiação facultativa, como ocorria em alguns entes federativos antes da edição da EC nº 20, de 1998, que impôs o regime próprio de previdência social apenas aos servidores titulares de cargo efetivo. Nesse passo, toda a legislação que não se afinou aos comandos da EC nº 20, não foi recepcionada, do que não poderia mais ser aplicada.

Com relação ao tempo de contribuição, temos o tempo em que esteve submetida ao regime geral (1984 a 1988) e de 1997 a 2000, o tempo de autônoma, e de 2007 a 2010, esses últimos vinculados ao Instituto.

Em suma, diante do quadro eivado de questionamentos, parece-me que o Instituto deveria verificar qual o motivo do reingresso da servidora, se houve demissão indevida, depois de regular procedimento disciplinar. Se realmente ocorreu DEMISSÃO indevida, está correto falar-se em reintegração, **desde que o Estatuto tenha previsão expressa para demissão indevida, aplicada administrativamente** (em geral os estatutos funcionais prevêem a reintegração apenas para as hipóteses de reingresso em virtude de **decisão judicial transitada** em julgado).

Se realmente a servidora se exonerou a pedido, só poderia ter sido feita a readmissão, que, como vimos, também depende de expressa previsão estatutária.

De qualquer modo, cabe analisar o estatuto dos servidores municipais do Município e verificar como estão disciplinados os atos da readmissão e da reintegração (em que termos estão eles estabelecidos).

Se constatado que houve equívoco no enquadramento do reingresso da servidora, recomenda-se que o Executivo seja oficiado para que sejam providenciados os devidos acertamentos administrativos, retificando-se o ato de reintegração para readmissão a partir de 01.02.2000 e não como constou.

A partir daí, a situação da servidora estaria regular e poderia ser aposentada junto ao regime próprio municipal, quando implementados todos os requisitos exigidos para a modalidade de aposentadoria voluntária a que fizer jus.

Essas providências são necessárias, porquanto a servidora vem exercendo as atribuições do cargo efetivo há mais de dez anos, sem nenhum óbice ou questionamento; pelo contrário, a Administração autorizou o seu reingresso, de maneira que podem ser opostos, quanto a eventual ação de invalidação promovida pelo Poder Público, ou negativa de aposentadoria, os limites dos princípios da segurança jurídica e da boa fé da servidora.

Não poderíamos também deixar de lembrar que, em se tratando de **readmissão**, mister colher-se o entendimento do Tribunal de Contas do Estado, porque, em sendo retificado o ato de reintegração para readmissão, e, concedida a aposentadoria à servidora, a Corte de Contas poderá negar registro ao ato de aposentação, por conta do reingresso, que, a seu critério, poderá ser considerado inconstitucional.

Essas são as considerações que submetemos à apreciação do Consulente, colocando-nos à disposição para os esclarecimentos que se fizerem necessários, sobretudo em face da falta dos detalhamentos que, nesses casos, são imprescindíveis para melhor equacionamento do assunto consultado.

É o parecer, s.m.j., maio de 2010.

Aposentadoria no RGPS com tempo de contribuição de servidor e permanência no serviço público

O Sr. João ....foi admitido em 01/07/1982 como funcionário
Celetista situação esta que manteve até a transformação do regime em estatutário em 23/09/1993.
Em 01/03/2003, o mesmo entrou com um pedido de aposentadoria com proventos integrais baseado nos tempos certificados pelo INSS e também com tempo de averbação rural, pedido este indeferido pelo Instituto, motivo do tempo rural na estar enquadrado como tempo contributivo.
Para nossa surpresa, recentemente soubemos que o referido servidor havia se aposentado por idade no INSS. Não sabemos mais detalhes, porque não nos foi solicitado documentos ou certidões referentes do mesmo.
Muito nos assusta o fato, pelo mesmo estar sendo "pilastra" para outros servidores que estão levando documentação para um escritório de advocacia de uma cidade vizinha a nossa, a fim de pleitearem também tal beneficio.
Diante do exposto, solicitamos um parecer sobre o fato para que possamos estar orientando os servidores tanto se o referido procedimento for benéfico como maléfico aos mesmos.
Mando em anexo lei ... que disciplina a questão previdenciária do município, a cópia da certidão de contribuição.

RESPOSTA:

A aposentadoria de servidor estatutário junto ao RGPS – utilizando o tempo de serviço e contribuição que está produzindo efeitos junto ao Município, já foi por nós tratada em várias outras consultas e também foi objeto de artigo produzido para o livro da APEPREM, editado recentemente, em parceria com a Dra. Maria Cristina L. Victorino.

Passemos, assim, a discorrer sobre o tema, focalizando-o sob dois aspectos.

Se o servidor vinculado ao RPPS exerce, concomitantemente, outra atividade submetida ao RGPS, com certeza poderá obter duas aposentadorias: no RGPS e no RPPS. A lei federal contempla essa hipótese, conforme veremos mais abaixo.

O que se encontra vedado é, **pela mesma atividade**, contribuir-se para os dois regimes, pois o que não é permitido é a filiação facultativa ao RGPS. (§ 5º do art. 201 da CF).

O outro aspecto diz respeito à possibilidade de o servidor desaverbar tempo de contribuição do RPPS para averbar junto ao INSS, para lá obter aposentadoria, ou, como parece ser o caso objeto da consulta, **utilizar** o tempo de contribuição ao RGPS, quando o interessado era servidor celetista da Administração, e que lhe ensejou o ingresso no regime estatutário e, via de conseqüência, no regime próprio de servidor.

Quando se trata de desaverbação de tempo formulado por servidor **já desligado** do RPPS, o tema não suscita maiores problemas, até em se tratando de aposentado pelo RPPS, que deseja renunciar à aposentadoria em um regime próprio (desaposentação) para, por exemplo, vir a se aposentar em outro regime próprio (suponha-se servidor aposentado no regime próprio do Estado que, aprovado num concurso municipal, renuncia aos proventos, e, por conseqüência averba todo o tempo de contribuição no novo vínculo, para obter aposentadoria nessa nova relação jurídico-funcional.)

Remarque-se que essa hipótese de desaposentação não tem sido admitida no RGPS, consoante expressa disposição contida no art. 181-B do Decreto nº 3.048, de 1999[1].

Entretanto, a jurisprudência dos Tribunais superiores não tem acolhido o dispositivo, reconhecendo a possibilidade de desaposentação, com a certificação do tempo de contribuição que gerou a aposentadoria renunciada, para contagem em outro regime ao qual se vinculou o contribuinte.

Com relação à desaverbação de períodos fracionados, também não há problemas, quando o interessado, já em gozo de benefícioprevidenciário, deseja aproveitar-se de tempo já averbado, mas não utilizado na aposentadoria obtida.

É o que dispõe o § 10 introduzido ao artigo 130 do Decreto Federal nº 3.048, de 1999 (regulamento do RGPS), pelo Decreto 3.668, de 22 de novembro de 2000.

Dessa forma, a partir de 2000, os períodos não aproveitados na situação do regime de origem expedidor da certidão podem ser computados junto ao regime previdenciário ao qual o servidor se encontra vinculado, para fins de concessão de aposentadoria, devendo, contudo, constar da certidão todo o tempo de contribuição ao regime, conforme determina o § 11 do citado artigo 130.

Todavia, a utilização de tempo ou a desaverbação de tempo de contribuição que está produzindo efeitos, ou seja, requerida por servidor que esteja em atividade, enseja análise mais acurada.

Temos o entendimento de que pedidos nesse sentido devem ser indeferidos e explicaremos os motivos.

Entendimento idêntico vigorou no regime geral até 16 de março de 2007, quando publicada a Instrução Normativa INSS/PRES nº 15, que dando nova redação ao artigo 61 da Instrução Normativa INSS/PRES nº 11, de 20 de setembro de 2006, estabeleceu:

> "Art. 61. Considera-se para efeito de carência:
>
> .....
>
> IV - as contribuições vertidas para o RPPS, certificadas na forma da contagem recíproca, desde que o segurado não tenha utilizado o período naquele regime e que esteja inscrito no RGPS, ainda que continue filiado ao regime de origem, observadas as situações a seguir:
>
> .....
>
> e) para fins de cumprimento do contido no caput deste inciso, deverá ser apresentada declaração do ente federativo atestando a não utilização do período naquele regime de previdência. Deverá ser emitido ofício ao órgão após a concessão do benefício, na forma disposta no inciso I do art. 131 do Regulamento da Previdência Social.

Anteriormente o dispositivo tinha a seguinte redação:

> "Art. 61. Considera-se para efeito de carência:
>
> .....

---

1 Art. 181-B. As aposentadorias por idade, tempo de contribuição e especial concedidas pela previdência social, na forma deste Regulamento, são irreversíveis e irrenunciáveis.(Incluído pelo Decreto nº 3.265, de 1999)

Parágrafo único. O segurado pode desistir do seu pedido de aposentadoria desde que manifeste essa intenção e requeira o arquivamento definitivo do pedido antes do recebimento do primeiro pagamento do benefício, ou de sacar o respectivo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço ou Programa de Integração Social, ou até trinta dias da data do processamento do benefício, prevalecendo o que ocorrer primeiro. (Incluído pelo Decreto nº 4.729, de 2003)

IV - as contribuições vertidas para o RPPS, certificado na forma da contagem recíproca, desde que o segurado não continue filiado ao regime de origem, que não tenha utilizado o período naquele regime e que esteja inscrito no RGPS, observadas as seguintes situações:

a) permanece o entendimento de que, no período de 15 de julho de 1975 a 24 de julho de 1991, nos termos do art. 2º da Lei nº 6.226, publicada em 15 de julho de 1975, era exigida a carência de sessenta contribuições mensais após a filiação ao RGPS, para ser computado o tempo prestado pelo segurado à administração pública federal, sendo considerado somente para as aposentadorias por invalidez, tempo de serviço integral (35 anos para homem, 30 anos para mulher e 25 para ex-combatente) e compulsória;

b) permanece o entendimento de que, no período de 1º de março de 1981, data em que entrou em vigor a Lei nº 6.864, de 1980 a 24 de julho de 1991, aplica-se o disposto na alínea anterior para o tempo prestado pelo segurado à administração pública estadual e municipal;

c) permanece o entendimento de que, no período de 25 de julho de 1991 a 24 de setembro de 1999, véspera da publicação da MP nº 1.891-8 e reedições posteriores, nos termos da redação dada ao art. 95 da Lei nº 8.213, de 1991, era exigida a carência de 36 (trinta e seis) contribuições mensais, após a filiação ao RGPS, para que fosse computado o tempo de serviço prestado pelo segurado à administração pública federal, estadual, distrital e municipal, para fins de obtenção de quaisquer dos benefícios do RGPS;

d) a partir de 25 de setembro de 1999, data da publicação da MP referida na alínea anterior, com a revogação do art. 95 da Lei nº 8.213, de 1991, não será exigida a carência conforme disposto no inciso I deste artigo, mas deverá o segurado estar inscrito no RGPS, para que se possa considerar, para todos os fins, o tempo prestado na administração pública.

§ 1º. Somente será exigido o cumprimento de 1/3 da carência após o ingresso no RGPS, se houver transcorrido, entre a data de afastamento do regime próprio e o ingresso no RGPS, intervalo superior a doze meses quando o tempo de contribuição no RPPS for de até 120(cento e vinte) meses ou intervalo superior a 24(vinte e quatro) meses quando o tempo de contribuição no RPPS for superior a 120(cento e vinte) meses de contribuição, não se aplicando às aposentadorias, considerando a Lei nº 10.666/2003.

§ 2º. A partir de 16 de dezembro de 1998, vigência da Emenda Constitucional nº 20, são irregulares as contribuições vertidas por segurado facultativo para o RPPS; tais contribuições não podem ser consideradas para qualquer efeito no RGPS.

§ 3º Deverá ser observada a legislação vigente na data em que o segurado implementou as condições para a concessão do benefício, a fim de verificar as situações previstas neste artigo."

Em face dessa alteração no âmbito do RGPS, os servidores que possuem o **tempo necessário de contribuição** para aposentadoria, voluntária em qualquer das regras constitucionais, permanentes ou transitórias, mas **não** implementaram os demais requisitos, a exemplo do pertinente ao tempo de efetivo exercício no serviço público, tempo na carreira, no cargo ou idade mínima, sentiram-se estimulados a desaverbar o tempo de contribuição ao regime próprio, ou utilizar o tempo de contribuição ao RGPS, para obter, no regime geral, o benefício previdenciário, já que junto a esse regime não são exigidos outros requisitos ou condições. **Por outro lado, pretendem ficar na Administração Pública para implementar outra aposentadoria no RPPS**.

O dispositivo em foco impõe duas exigências: estar o interessado filiado ao RGPS e não ter utilizado o período no RPPS.

Para estar filiado ao RGPS, o servidor necessita exercer **concomitantemente atividade submetida** a esse regime, nos termos do § 1º do art. 13 da Lei nº 8.213/91.

Aliás, essa regra defluiu da previsão contida no § 5º do art. 201 da CF, segundo o qual *é vedada a filiação ao regime geral de previdência social na qualidade de segurado facultativo, de pessoa participante de regime próprio de previdência.*

Portanto, como já dito, é possível ao servidor, concomitantemente ao exercício de cargo ou função pública exercer atividade privada submetida ao RGPS e obter aposentadoria nos dois regimes, utilizando-se, inclusive, de períodos de tempo não utilizados num regime, para o outro.

Para ilustrar o que se afirma, colacionamos o acórdão proferido pelo Superior Tribunal de Justiça na decisão proferida no Recurso Especial nº 687.479/RS, cuja ementa vem vazada nos seguintes termos:

> "PREVIDENCIÁRIO. RECURSO ESPECIAL. SEGURADO JÁ APOSENTADO NO SERVIÇO PÚBLICO COM UTILIZAÇÃO DA CONTAGEM RECÍPROCA. CONCESSÃO DE APOSENTADORIA JUNTO AO RGPS. TEMPO NÃO UTILIZADO NO INSTITUTO DA CONTAGEM RECÍPROCA. FRACIONAMENTO DE PERÍODO. POSSIBILIDADE. ART. 98 DA LEI N.º 8.213/91. INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA.
>
> 1. A norma previdenciária não cria óbice a percepção de duas aposentadorias em regimes distintos, quando os tempos de serviços realizados em atividades concomitantes sejam computados em cada sistema de previdência, havendo a respectiva contribuição para cada um deles.
>
> 2. O art. 98 da Lei n.º 8.213/91 deve ser interpretado restritivamente, dentro da sua objetividade jurídica. A vedação contida em referido dispositivo surge com vistas à reafirmar a revogação da norma inserida na Lei n.º 5.890/73, que permitia o acréscimo de percentual a quem ultrapassasse o tempo de serviço máximo, bem como para impedir a utilização do tempo excedente para qualquer efeito no âmbito da aposentadoria concedida.
>
> 3. É permitido ao INSS emitir certidão de tempo de serviço para período fracionado, possibilitando ao segurado da Previdência Social levar para o regime de previdência próprio dos servidores públicos apenas o montante de tempo de serviço que lhe seja necessário para obtenção do benefício almejado naquele regime. Tal período, uma vez considerado no outro regime, não será mais contado para qualquer efeito no RGPS. O tempo não utilizado, entretanto, valerá para efeitos previdenciários junto à Previdência Social.
>
> 4. Recurso especial a que se nega provimento[2].

Quanto à segunda das condições previstas no artigo 61, inciso IV, acima - não ter utilizado o período no RPPS – constitui exigência da própria lei nº 8.213, de 1991, que veda a contagem, por um sistema, do tempo de serviço utilizado para a concessão de aposentadoria pelo outro (art. 96, III, Lei nº 8.213/91).

Importante salientar que não é possível entender-se que o dispositivo estaria a amparar situações em que o tempo de contribuição está produzindo outros efeitos, em especial, na relação jurídico-funcional do servidor, sob pena de se aceitar que o INSS pudesse disciplinar o tempo de serviço público e seus efeitos.

Em primeiro lugar, **legislar sobre tempo de serviço público** é competência dos entes federativos, sob dois aspectos: por ser matéria administrativa (art. 18 da CF) e por referir-se a regime

2 Relatora Ministra LAURITA VAZ, 5ª Turma, DJ 30.05.2005 p. 410.

jurídico-funcional de servidor público, de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, consoante estabelece o art. 61, § 1º, II, "c", da CF de observância obrigatória a Estados e Municípios, por se tratar de processo legislativo.

Em segundo lugar, não é possível **dissociar-se tempo de contribuição do tempo de serviço público**, como se eles se tratassem de fatores estanques na situação jurídico-funcional do servidor.

Basta lembrar que o tempo de serviço público é o que determina a contribuição, portanto, são indissociáveis.

Tanto é assim que a própria Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, ao dar nova redação ao artigo 40, para o fim de assegurar o regime próprio de previdência dos servidores públicos, de natureza contributiva, estabeleceu em seu art. 4º que o tempo de serviço cumprido até sua instituição seria considerado como tempo de contribuição.

Nesse quadro, cabe lembrar que o tempo de serviço público gera efeitos próprios, na carreira do servidor (para evolução funcional), pagamento de vantagens (adicionais por tempo de serviço, fixação de data no serviço público para fins de enquadramento em uma das regras permanentes ou transitórias de aposentadoria), entre outros.

Assim, não é com muito esforço que se o servidor **desaverbar todo o tempo de contribuição ou utilizar o tempo que lhe propicia estar no serviço público** e levar para o RGPS, quais serão as providências que a Administração terá de adotar: voltar o servidor ao início da carreira, deixar de pagar adicionais de tempo? Se o servidor estiver recebendo abono de permanência por estar enquadrado em uma hipótese de aposentadoria, deverá devolver o valor recebido? Qual será a data a ser fixada como data de ingresso no serviço público, para fins de atribuir-lhe uma das regras de aposentadoria? É possível reduzir os vencimentos do servidor na hipótese de que ele retorne ao início da carreira? E a regra constitucional de irredutibilidade de vencimentos?

Enfim, são muitas as indagações que se colocam, se pretendermos aplicar o dispositivo de forma simplista.

É claro que é possível admitir desaverbações nas situações em que, não obstante o servidor tenha averbado tempo de contribuição ao RGPS, por exemplo, **não está produzindo nenhum efeito** na sua relação jurídico-funcional (vínculo de trabalho), por exemplo, tempo de contribuição na atividade privada anteriormente ao ingresso no serviço público.

O mesmo se diga para as hipóteses em que o servidor se desliga do serviço público.

Em suma, o nosso entendimento é o de que não é possível desaverbar tempo de contribuição que está produzindo efeitos na relação jurídico-funcional do servidor.

Também não poderá o servidor utilizar o tempo de contribuição ao RGPS, na condição de servidor celetista, pois esse tempo é que fundamenta a sua relação jurídico- jurídico funcional na Municipalidade e que se prestou à submissão ao regime estatutário e regime próprio de previdência.

Portanto, cada pedido de desaverbação deve ser cuidadosamente examinado, e o Instituto somente pode autorizar desaverbação de período sobejante, que não esteja surtindo nenhum efeito para o servidor ou nos casos em que ele já se encontra desligado do serviço público.

A jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo consolida a mesma linha de entendimento aqui defendida:

> TEMPO DE SERVIÇO – Desaverbação de período prestado para a Municipalidade de São Paulo, como professor, já averbado no Estado, onde a impetrante ainda mantém o vínculo como professora estadual, para que possa averbá-lo novamente junto à Municipalidade de São Paulo e assim obter a apo-

sentadoria junto ao Município. Averbação, junto ao estado que já gerou vantagens pecuniárias – Inadmissibilidade - Inteligência do art. 84, parágrafo único, da Lei nº 10.261/84 - Segurança denegada - Manutenção - Recurso improvido (Apelação nº 994.04.015314-2 [377.979-5/0.00], 3ª Câmara de Direito Público, relator Desembargador Antônio Carlos Malheiros, julgamento: 08.06.2010, fls. 125/129)

SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL ESTATUTÁRIO – TEMPO DE SERVIÇO – Desaverbação de período prestado para a Municipalidade (e averbado ao estado), para fins de segunda aposentadoria junto ao regime geral de previdência – Impossibilidade – Inteligência do art. 84, parágrafo único, da Lei nº 10.261/84 – Continuidade do vínculo com o Estado – Segurança denegada – Recurso Improvido – Tendo o período indicado determinado a aquisição de vantagens, não tem o autor direito subjetivo à sua desaverbação, mesmo porque não indicada a forma pela qual pretende devolver ao Estado as vantagens pecuniárias percebidas em razão da contagem do tempo de serviço. (Apelação Cível nº 995.07.127391-3 [729.975.5/2-00], 11ª Câmara de Direito Público, relator Desembargador Luis Ganzerla, julgamento: 08.02.2010, fls. 130/135)

Professor – Mandado de segurança – Sentença que extinguiu a segurança sem exame de mérito – Ilegitimidade não configurada – O tempo de serviço averbado junto ao Estado, gerando vantagens já usufruídas não pode, agora, ser desaverbado para nova averbação junto ao Município, gerando vantagens em duplicidade – Impossibilidade – Recurso provido para conhecer o mérito – Prosseguimento do julgamento para denegar a segurança. (Apelação Cível nº 318.121.5/4-00, 2ª Câmara de Direito Público, relator Desembargador Samuel Junior, julgamento: 27.10. 2009, fls. 136/140)

CERTIDÃO DE TEMPO DE SERVIÇO – Magistério - Certidão de liquidação de tempo de serviço parcial e desaverbação do período – Pretensão à contagem desse tempo no INSS para fins de aposentadoria – Indeferimento - Inteligência da Lei Estadual nº 10.261/68, artigo 84 § único – Continuidade do vínculo com o Estado – Segurança denegada - Recurso improvido. (Apelação Cível nº 915.697.5/4-00, 9ª Câmara de Direito Público, relator Desembargador Rebouças de Carvalho, julgamento:24.06.2009, fls. 141/145)

CERTIDÃO. CONTAGEM RECÍPROCA DE TEMPO DE SERVIÇO. APOSENTADORIA. Espécie de ato administrativo enunciativo, a certidão apenas reflete o constante em registros. Não é possível, por isso, atender pedido de desavervação de determinado período de tempo e se determinar a expedição de certidão para fins de aposentadoria. Recurso desprovido. (Apelação Cível nº 336.766.5/9-00, 7ª Câmara de Direito Público, relator Desembargador Nogueira Diefenthäler, julgamento: 27.03.2006, fls. 146/153)

Ação ordinária movida por professor do Quadro do Magistério da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo com o intuito de obter a expedição de Certidão Parcial de Tempo de Serviço, para fins de averbação desse tempo junto à Municipalidade de São Paulo visando à aposentadoria no Ensino Municipal. Ação julgada procedente. Apelação da ré em que postula a inversão do julgado. Inexistência de direito subjetivo à desaverbação do tempo prestado ao Estado, com a conseqüente inexistência de direito de obtenção de certidão de tempo de serviço determinado para fins de aposentadoria junto ao Município de São Paulo - Inteligência do artigo 84, parágrafo único, da Lei nº 10.261/68 - Improcedência da ação. Recursos providos. (Apelação Com Revisão nº 994.01.049586-30 (210.818.5/8-00), 2ª Câmara de Direito Público, relatora Desembargadora Christine Santini Anafe, julgamento: 13.11.2007. fls. 154/160)

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo pontifica firme orientação nesse mesmo sentido, merecendo ser transcrito o seguinte trecho do voto do Desembargador Tor-

res de Carvalho, 3º Juiz vencedor no julgamento da Apelação Cível nº 358.156.5/6-00, citado na maioria dos julgados que a ele seguiram e que bem expressa a posição da Corte sobre a matéria:

> "3. Tempo de serviço parcial. Desaverbação. O tempo de serviço decorrente do exercício de cargo público produz efeitos diversos na vida funcional e dá origem a determinados direitos e vantagens; integra, como dito nos autos, o patrimônio do servidor mas essa expressão, algo ambígua, deve ser melhor compreendida. O tempo de serviço está ligado ao exercício de um determinado cargo e, enquanto perdura o exercício, ao cargo se liga e nele produz efeitos; não é algo destacado do cargo, um direito de que o funcionário dispõe como melhor lhe aprouver. Integra o patrimônio funcional, não o patrimônio (conjunto de bens possuídos pelo interessado) geral do servidor, e não produz outros efeitos que aqueles previstos na legislação que rege os servidores públicos. Não tem valor econômico; produz tão somente efeitos funcionais de que decorrem efeitos econômicos, gerando em favor do servidor a percepção de adicionais, de vantagens, de pontos que refletem nos vários aspectos do exercício e na própria inatividade remunerada. Não é correto dizer que apenas o funcionário tem interesse no tempo de serviço e que, por ser 'seu', pode usá-lo como melhor lhe aprouver.
>
> O tempo de serviço decorre do exercício e está ligado ao cargo respectivo; produziu e continua produzindo efeitos no cargo atual, o que impede a pretendida 'desaverbação'. O Estado diz bem: por conta desse tempo a impetrante recebeu adicionais, foi favorecida em concursos internos, obteve promoções, teve precedência na escolha de classes a cada ano e não há como restituir os benefícios passados e já recebidos. Há uma incompatibilidade lógica entre o exercício do cargo e a inexistência (em decorrência da 'desaverbação') do tempo de serviço a ele ligado e uma impossibilidade prática e jurídica de eliminar os efeitos já produzidos.
>
> 4. É por isso que o Estado, corretamente, não procede â 'desaverbação' de tempo passado; certifica apenas o tempo de serviço a partir do momento em que cessado o vinculo com o Estado, em que o tempo já produziu todos os efeitos que podia ter produzido e desvinculou-se, pela cessação, do cargo em que o interessado teve exercício.
>
> O tempo de serviço em curso, que produziu e contínua produzindo efeitos no cargo atual, não pode ser 'desaverbado' como pretende a impetrante pois impossível a eliminação dos efeitos já produzidos. O tempo de serviço se vincula ao cargo exercido e, enquanto perdurar o exercício, não pode ser dele desvinculado. Entendo justificado o indeferimento administrativo.
>
> (...)
>
> Tudo considerado, entendo que o Estado tem razão. A certidão de liquidação de tempo de serviço é expedida com finalidade específica e, se para aproveitar o tempo em outra esfera, implica em necessária e automática desaverbação-, como esta não é possível, não é possível a expedição da certidão. A certidão não se destina simplesmente "à defesa de direitos e esclarecimentos de situações de interesse pessoal" mas à produção específica de determinados efeitos; a negativa não ofende o art. 5o, XXXIV letra 'b' da Constituição Federal, nem o art. 114 da Constituição Estadual." (10ª Câmara de Direito Público, julgamento em 27 de novembro 2006, fls. 161/167)

Na linha do precedente foram proferidas inúmeras decisões, dentre as quais destacamos as seguintes:

> CERTIDÃO DE TEMPO DE SERVIÇO – Magistério – Certidão de liquidação de tempo de serviço parcial e desaverbação do período - Pretensão à contagem desse tempo em cargo de professor no Município para fins de aposentadoria – Indeferimento – Continuidade do vínculo com o Estado – Segurança Denegada – Recursos providos. (Apelação nº 378.065.5/7-00, 11ª Câmara de Direito Público, relator Desembargador Urbano Ruiz, julgamento: 29.01. 2007, fls. 171/174)

Apelação – Mandado de Segurança – Ato administrativo – Pedido da apelante para exclusão de seu prontuário do período correspondente ao tempo que exerceu a função de escriturária e secretária de escola, junto à Secretaria da Educação – Descabimento – As informações prestadas pela autoridade coatora devem corresponder à realidade, não podendo a administração modificar ou excluir tempo de serviço de acordo com os interesses dos funcionários – Inexistência de direito líquido e certo em favor da impetrante – Recurso desprovido. (Apelação Cível nº 582.730.5/5-00, 9ª Câmara de Direito Público, relator Desembargador Sérgio Gomes, julgamento:02.04.2008, fls. 175/180)

"SERVIÇO - Magistério - Certidão de liquidação de tempo de serviço parcial e desaverbação do período - Pretensão à contagem desse tempo no INSS para Fins de aposentadoria - Indeferimento - Inteligência da Lei Estadual nº 10.261/68, artigo 84 § único - Continuidade do vínculo com o Estado - Segurança denegada - Recurso improvido. (Apelação Civel nº 915.697-5/4-00, 9ª Câmara de Direito Público, relator Desembargador Rebouças de Carvalho, julgamento: 24.06.2009, fls. 181/185).

APELAÇÃO CÍVEL - MANDADO DE SEGURANÇA - Professor da rede estadual de ensino - Pretensão à obtenção de certidão parcial de tempo de serviço para fins de averbação junto ao INSS — Período que já foi incluído na contagem de tempo como servidor público estadual - Impossibilidade - Em regime de acumulação, inviável um único tempo de serviço gerar dois ou mais benesses junto a entes públicos diversos - Inteligência do disposto no art. 84, par. único, da Lei nº 10.268/68 - Ausência de violação a direito líquido e certo - Decisão mantida – Recurso improvido. (Apelação 994.06.103165-8, 12ª Câmara de Direito Público, relator Desembargador Osvaldo de Oliveira, julgamento: 26.05.2010,fls. 186/191)

Posicionamento idêntico firmou-se no Tribunal Regional Federal da 2ª Região por ocasião do julgamento da Apelação Cível nº 2002.51.01.005446-2, em que se decidiu que:

ADMINISTRATIVO. MILITAR DA RESERVA REMUNERADA DO EXÉRCITO. CUMULAÇÃO. MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO MILITAR. AVERBAÇÃO DE TEMPO DE SERVIÇO. ANUÊNIOS. DESAVERBAÇÃO. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO DE VALORES PAGOS A TÍTULO DE ANUÊNIOS. PEDIDO DE SUSPENSÃO DOS DESCONTOS. INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

- Tendo o autor voltado a receber seus proventos de militar da reserva remunerada, por força da EC nº 20/98, que lhe garantiu a cumulação com os vencimentos da ativa, de membro do Ministério Público Militar, desaverbou o tempo de serviço castrense junto a este último Órgão, solicitando fossem efetivados descontos em seus vencimentos a título de ressarcimento ao erário dos valores recebidos por pagamento de anuênios, que se tornaram indevidos por motivo da desaverbação procedida.
- A suspensão de tais descontos, implicaria anuência, por parte da Administração, a pagamento indevido, relativo àqueles anuênios, eis que inexistente, agora, seu fato gerador, uma vez que desaverbado o tempo de serviço castrense, que deve ser computado apenas para pagamento de seus proventos de inatividade no Exército Brasileiro.
- O tempo de serviço castrense não poderia ser considerado simultaneamente para pagamento de anuênios no cargo em atividade, de membro do Ministério Público Militar, e para fins de pagamento de proventos de militar da reserva remunerada do Exército Brasileiro.
- O fato de que o autor não recebera do Exército Brasileiro todos os valores devidos a título de atrasados, no período de 02/1995 a 11/1998, em que seus proventos estiveram suspensos, devido a impossibilidade de cumulação, não o exime da obrigação de ressarcimento pelos anuênios recebidos no cargo da ativa, eis que não mais existe tempo a ser computado que garanta a percepção daquela vantagem em seus vencimentos de Membro do Ministério Público Mili-tar.

- A recusa da Administração Militar em pagar ao autor a integralidade dos valores atrasados não pode ser "compensada" com pagamento indevido a ser feito por outro Órgão. A negativa do Exército em atender ao apelo do autor é fato estranho e irrelevante para o Ministério Público Militar e não pode interferir no exercício de seus atos administrativos realizados em consonância com os princípios da moralidade e da legalidade.
- O § 2º do artigo 228 da Lei Complementar nº 75/93, garante à Administração os descontos mensais que vêm sendo realizados nos vencimentos do autor.
- Não pode prosperar o pedido de indenização por danos morais, haja vista que a ré agiu estritamente dentro dos preceitos leais e constitucionais, obedecendo aos princípios que regem a Administração Pública. (Quarta Turma, Relator Desembargador Federal Fernando Marques, julgamento: 15/09/2004, DJU 08/10/2004, p. 270, fls. 192/198)

Por outro lado, **caso o servidor tenha se utilizado do tempo de contribuição ao RGPS, quando na condição de celetista da Municipalidade para aposentar-se no RGPS, detendo ele hoje a condição de servidor estatutário**, deve o Instituto encaminhar a informação ao Executivo (caso ele seja servidor desse Poder) e solicitar que o Prefeito, após notificação prévia do servidor, declare **VAGO o cargo** por ele titularizado, pois esse o comando que deflui dos estatutos dos servidores.

Por certo, segundo as normas estatutárias em geral, a aposentadoria é causa de VACÂNCIA DO CARGO EFETIVO, não podendo o servidor nele permanecer, pelas seguintes razões: a uma porque para prover cargo efetivo vago é imprescindível que o servidor passe pelo concurso público de ingresso (art. 37, II), a duas porque, ainda que fosse possível a permanência nesse cargo, o servidor não poderia obter nova aposentadoria, porque a mesma relação jurídico laboral não pode ensejar dois benefícios previdenciários; a três, porquanto o Instituto não pode pagar pela segunda aposentadoria e ao mesmo tempo compensar ao INSS pelo tempo em que o servidor esteve contribuindo ao regime próprio, porque ambas as hipóteses se referem à mesma relação jurídico-funcional (mesmo vínculo laboral).

Assim é, por exemplo, no RGPS, em que o aposentado que vier a trabalhar novamente, deverá contribuir para o RGPS, mas não obterá a segunda aposentadoria.[3](art. 18, § 2º, Lei 8.213/91).

Nem se diga que se deve aplicar o entendimento sufragado pelos Tribunais superiores de **que a aposentadoria não gera extinção de vínculo**, pois a questão a eles submetida **não envolve servidores estatutários, sujeitos a regime jurídico administrativo**, disciplinado por regras próprias dos entes federativos, mas a empregados de entes públicos, contratados pelo regime da CLT.

Em suma: o Instituto deve aplicar com relação ao servidor que já se aposentou a regra do estatuto dos servidores, que prevê a vacância do cargo em caso de aposentadoria e alertar os demais servidores de que procedimento idêntico será adotado, caso eles pretendam utilizar-se de igual medida.

Por último, é de se lembrar que em boa hora a Portaria nº 154, de 2008, do Ministério da Previdência Social, ao disciplinar a expedição de certidão de tempo de contribuição, deixou bem claro que a emissão depende de exoneração do servidor do cargo público.

É o parecer, s.m.j. dezembro de 2008.

---

3 Art. 18 (...) 2º O aposentado pelo Regime Geral de Previdência Social–RGPS que permanecer em atividade sujeita a este Regime, ou a ele retornar, não fará jus a prestação alguma da Previdência Social em decorrência do exercício dessa atividade, exceto ao salário-família e à reabilitação profissional, quando empregado. (Redação dada pela Lei nº 9.528, de 1997)

APOSENTADORIA POR IDADE – PROVENTOS PROPORCIONAIS AO TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO – DIREITO ADQUIRIDO- NÃO CONTAGEM DO TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO POSTERIOR

Um funcionário com 65 anos de idade em 30 de dezembro de 2003, que contava à época com 26 anos de tempo de contribuição, solicitou sua aposentadoria por idade, em julho de 2008, com base no artigo 3º da Emenda Constitucional n.º 41/2003, quando já havia completado 30 anos de tempo de contribuição.
Informamos que o mesmo foi aposentado por idade aos 69 anos em 08 de julho de 2008, computando-se apenas os 26 anos de tempo de contribuição laborados até 30 de dezembro de 2003, tendo em vista sua opção com base no artigo 3º da E.C. n.º 41/03.
Ocorre que o mesmo recorreu ao judiciário e teve a segurança concedida para que o tempo laborado até a publicação de sua aposentadoria fosse considerado, motivo pelo qual surgiu a dúvida se o nosso entendimento está correto, no sentido de, se for considerado o tempo posterior a edição da E.C.n.º 41/03, o mesmo deveria ser aposentado com base no artigo 40 da Constituição Federal e seria submetido à aplicação de índices de reajustes do R.G.P.S.
Questões:
1) Deveria ter sido considerado o tempo exercido até julho de 2008, ou seja, 30 anos de tempo de contribuição, mesmo que sua opção tenha sido com base no artigo 3º da E.C. n.º 41/2003, e se valer da paridade total, bem como, garantir os aumentos e reenquadramentos concedidos pelo município sempre que os servidores ativos forem beneficiados?

RESPOSTA:

Não. A nosso ver, para as regras do direito adquirido, prevalece o tempo de contribuição apurado até 31.12.2003. Nessa hipótese terá ele direito aos proventos proporcionais à remuneração no cargo efetivo e paridade nos proventos.

O Supremo Tribunal Federal, em situação análoga, já deixou assentado que não se pode criar sistema híbrido de concessão de aposentadoria.

Confira-se a notícia publicada no sítio do Excelso Pretório:

REPERCUSSÃO GERAL

Cálculo de Aposentadoria e Impossibilidade da Adoção de Sistema Híbrido

O Tribunal, por maioria, desproveu recurso extraordinário interposto contra acórdão do TRF da 4ª Região, em que contribuinte do INSS, ao argumento de direito adquirido, pretendia fosse reconhecido, para fins de sua aposentadoria, o tempo de serviço exercido em condições especiais, isto é, de mecânico, com o acréscimo de 40%, somado ao tempo de serviço comum, relativamente a períodos que especificava, inclusive os trabalhados após a edição da EC 20/98, observadas as regras anteriores a ela para o cálculo do benefício. Esclareceu-se, inicialmente, não estar em discussão a contagem do tempo de serviço em condições especiais, reconhecido nas instâncias inferiores, por se tratar de matéria de natureza fática que demandaria reexame do conjunto probatório. Na linha de precedentes da Corte, entendeu-se não ser lícito aos segurados do INSS mesclar as vantagens de dois regimes distintos de aposentadoria, beneficiando-se das vantagens decorrentes de um sistema híbrido. Ademais, salientou-se a jurisprudência pacífica no sentido de que o aposentado possui direito adquirido ao quantum de seus proventos cal-

culado com base na legislação vigente ao tempo da aposentadoria, mas não aos critérios legais com base em que esse quantum foi estabelecido, porque não há direito adquirido a regime jurídico. Asseverou-se não se ignorar que o direito adquirido pressupõe o atendimento de todas as condições para a obtenção da aposentadoria, como, na espécie, ocorrera. ***Entretanto, aduziu-se que, ante o princípio tempus regit actum, o tempo de serviço ou de contribuição obtido depois do advento da EC 20/98 não se rege mais pela disciplina legal que vigorava anteriormente, passando a sujeitar-se à nova ordem por ela instaurada. Concluiu-se que se o segurado quiser agregar tempo de serviço posterior à EC 20/98, tem de se submeter ao novo ordenamento, com observância das regras de transição****. Vencido o Min. Marco*
Aurélio que, tendo em conta não se estar diante de situação jurídica concreta em que pretendida a complementação do tempo considerado o período posterior a EC 20/98, provia o recurso, ao fundamento de que, em razão de o recorrente ter completado o tempo de aposentadoria em período anterior à emenda — possuindo, portanto, direito adquirido à jubilação antes de seu advento —, benefícios outros dela decorrentes seriam a ele extensíveis. Em seguida, o relator apresentou proposta de súmula vinculante sobre a matéria, tendo o Min. Marco Aurélio se manifestado sobre a necessidade de prévia submissão do teor do verbete à Comissão de Jurisprudência. Precedentes citados: RE 278718/SP (DJU de 14.6.2002); RE 227382/RS (DJU de 8.3.2005); RE 92511/SC (DJU de 28.11.80); AI 145522 AgR/PR (DJU de 26.3.99).
RE 575089/RS, rel. Min. Ricardo Lewandowski, 10.9.2008. (RE-575089)

Em suma: ou a concessão é feita com base no art. 3º da EC nº 41, de 2003, computando-se apenas o tempo de contribuição apurado até 31.12.2003, ou computa-se todo o tempo apurado até julho de 2008, mas, nesse caso, no nosso sentir, a regra que fundamentará a aposentadoria será outra, a do art. 40, § 1º, III, a, com proventos calculados por média e direito a reajustes anuais.

É o parecer, s.m.j., novembro de 2010.

APOSENTADORIA POR INVALIDEZ E NOVO CONCURSO

Temos aqui no município de ... um servidor aposentado por invalidez (ele é dentista, sofreu um acidente e ficou cego), que passou num concurso federal, na área administrativa, como deficiente. Pode ele assumir esse cargo mesmo aposentado? Qual deve ser o nosso procedimento aqui?

RESPOSTA:

Trata-se de acúmulo ilícito manter proventos de aposentadoria e vencimento de cargo efetivo, à conta do regime próprio de previdência. O art. 37, § 10, veda expressamente a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 com a remuneração de cargo emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma da Constituição, os cargos eletivos e cargos em comissão.

O aposentado irá exercer cargo administrativo, portanto, não incide a regra da exceção de cargos acumuláveis para profissionais da saúde.

O Instituto deve convocar o servidor e alertá-lo de que no ato da posse no cargo federal, deve ele declarar a situação de acumulação, ou já optar, expressamente, pela remuneração no cargo federal, hipótese em que será desligado do regime próprio do Município.

Há a possibilidade de desaposentar-se do Instituto e levar todo o tempo de contribuição ao Município, mediante certificação, ao regime federal, onde lá poderá aposentar-se, computando-se todos o tempo desaverbado do Município.

Não há dispositivo legal expresso autorizando a desaposentação – ou, como muitos preferem denominar, renúncia de proventos -, pelo contrário, o Decreto Federal 3048, de 1999, traz norma que estabelece serem as aposentadorias por idade, tempo de contribuição e especial irrenunciáveis e irreversíveis (art. 181.B).

Ocorre que esse dispositivo não tem acolhida na jurisprudência do STJ, Tribunal de Contas da União e dos Tribunais Regionais Federais , que sufragam tese em sentido absolutamente contrário, reconhecendo a possibilidade de desaposentação, com a certificação do tempo de contribuição que gerou a aposentadoria renunciada para contagem em outro regime ao qual se vinculou o contribuinte.

Confiram-se as ementas dos seguintes acórdãos do Superior Tribunal de Justiça:

1) PREVIDENCIÁRIO. APOSENTADORIA NO REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. DIREITO DE RENÚNCIA. CABIMENTO. POSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DE CERTIDÃO DE TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO PARA NOVA APOSENTADORIA EM REGIME DIVERSO. NÃO-OBRIGATORIEDADE DE DEVOLUÇÃO DE VALORES RECEBIDOS. EFEITOS EX TUNC DA RENÚNCIA À APOSENTADORIA. JURISPRUDÊNCIA DO STJ. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.

1. A renúncia à aposentadoria é perfeitamente possível, por ser ela um direito patrimonial disponível. Sendo assim, se o segurado pode renunciar à aposentadoria, no caso de ser indevida a acumulação, inexiste fundamento jurídico para o indeferimento da renúncia quando ela constituir uma própria liberalidade do aposentado. Nesta hipótese, revela-se cabível a contagem do respectivo tempo de serviço para a obtenção de nova aposentadoria, ainda que por outro regime de previdência. Caso contrário, o tempo trabalhado não seria computado em nenhum dos regimes, o que constituiria uma flagrante injustiça aos direitos do trabalhador.
2. O ato de renunciar ao benefício, conforme também já decidido por esta Corte, tem efeitos ex tunc e não implica a obrigação de devolução das parcelas recebidas, pois, enquanto esteve aposentado, o segurado fez jus aos seus proventos. Inexistindo a aludida inativação onerosa aos cofres públicos e estando a decisão monocrática devidamente fundamentada na jurisprudência desta Corte,o improvimento do recurso é de rigor.
3. Agravo regimental improvido. (AgRg no Resp 328101; Rel. Maria Thereza de Assis Moura; 6ª. Turma; DJ 20.10.2008)

2) PREVIDENCIÁRIO. APOSENTADORIA NO REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. DIREITO DE RENÚNCIA. CABIMENTO. POSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DE CERTIDÃO DE TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO PARA NOVA APOSENTADORIA EM REGIME DIVERSO. EFEITOS EX NUNC. DEVOLUÇÃO DE VALORES RECEBIDOS. DESNECESSIDADE. PRECEDENTES. CONTAGEM RECÍPROCA. COMPENSAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE PREJUÍZO DA AUTARQUIA.

1. É firme a compreensão desta Corte de que a aposentadoria, direito patrimonial disponível, pode ser objeto de renúncia, revelando-se possível, nesses casos, a contagem do respectivo tempo de serviço para a obtenção de nova aposentadoria, ainda que por outro regime de previdência.
2. Com efeito, havendo a renúncia da aposentadoria, inexistirá a vedação legal do inciso III do art. 96 da Lei nº 8.213/1991, segundo o qual "não será contado por um sistema o tempo

de serviço utilizado para concessão de aposentadoria pelo outro", uma vez que o benefício anterior deixará de existir no mundo jurídico, liberando o tempo de serviço ou de contribuição para ser contado em novo benefício.

3. No ponto da renúncia, ressalto que a matéria está preclusa, dado que a autarquia deixou de recorrer. O cerne da controvérsia está na obrigatoriedade, ou não, da restituição dos valores recebidos em virtude do benefício que se busca renunciar.
4. O Superior Tribunal de Justiça já decidiu que o ato de renunciar ao benefício tem efeitos ex nunc e não envolve a obrigação de devolução das parcelas recebidas, pois, enquanto aposentado, o segurado fez jus aos proventos.
5. A base de cálculo da compensação, segundo a norma do § 3º da Lei nº 9.796/1999, será o valor do benefício pago pelo regime instituidor ou a renda mensal do benefício segundo as regras da Previdência Social, o que for menor.
6. Apurado o valor-base, a compensação equivalerá à multiplicação desse valor pelo percentual do tempo de contribuição ao Regime Geral utilizado no tempo de serviço total do servidor público, que dará origem à nova aposentadoria.
7. Se antes da renúncia o INSS era responsável pela manutenção do benefício de aposentadoria, cujo valor à época do ajuizamento da demanda era R$316,34, após, a sua responsabilidade limitar-se-á à compensação com base no percentual obtido do tempo de serviço no RGPS utilizado na contagem recíproca, por certo, em um valor inferior, inexistindo qualquer prejuízo para a autarquia.
8. Recurso especial provido. (REsp 557231; Rel. Min. Paulo Gallotti, 6ª Turma, DJ 16.06.2008)

3) PREVIDENCIÁRIO. MUDANÇA DE REGIME PREVIDENCIÁRIO. RENÚNCIA À APOSENTADORIA ANTERIOR COM O APROVEITAMENTO DO RESPECTIVO TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO. POSSIBILIDADE. DIREITO DISPONÍVEL. DEVOLUÇÃO DOS VALORES PAGOS. NÃO-OBRIGATORIEDADE. RECURSO IMPROVIDO.

1. Tratando-se de direito disponível, cabível a renúncia à aposentadoria sob regime geral para ingresso em outro estatutário.
2. "O ato de renunciar a aposentadoria tem efeito ex nunc e não gera o dever de devolver valores, pois, enquanto perdurou a aposentadoria pelo regime geral, os pagamentos, de natureza alimentar, eram indiscutivelmente devidos" (REsp 692.928/DF, Rel. Min. NILSON NAVES,DJ de 5/9/05).
3. Recurso especial improvido.(Resp 663336, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima; 5ª Turma, DJ.07.02.08).

4) PREVIDENCIÁRIO. RECURSO ESPECIAL. RENÚNCIA A BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. POSSIBILIDADE. DIREITO PATRIMONIAL DISPONÍVEL. ABDICAÇÃO DE APOSENTADORIA POR IDADE RURAL PARA CONCESSÃO DE APOSENTADORIA POR IDADE URBANA

1. Tratando-se de direito patrimonial disponível, é cabível a renúncia aos benefícios previdenciários. Precedentes.
2. Faz jus o Autor à renúncia da aposentadoria que atualmente percebe – aposentadoria por idade, na qualidade de rurícola – para o recebimento de outra mais vantajosa – aposentadoria por idade, de natureza urbana.
3. Recurso especial conhecido e provido. (Resp 310884, Rel. Min. Laurita Vaz, 5ª Turma, DJ 26.09.2005)

5) RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. APOSENTADORIA. RENÚNCIA. POSSIBILIDADE.CONTAGEM DO TEMPO DE SERVIÇO. RECURSO PROVIDO.

1. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem reiteradamente se firmado no sentido de que é plenamente possível a renúncia de benefício previdenciário, no caso, a aposentadoria, por ser este um direito patrimonial disponível.
2. O tempo de serviço que foi utilizado para a concessão da posentadoria pode ser novamente contado e aproveitado para fins de concessão de uma posterior aposentadoria, num outro cargo ou regime previdenciário.
3. Recurso provido. (RMS 14624, Rel. Min Hélio Quaglia barbosa, 6ª.Turma, DJ.15.08.2005)

6) PREVIDENCIÁRIO. APOSENTADORIA. DIREITO Á RENÚNCIA, EXPEDIÇÃO DE CERTIDÃO DE TEMPO DE SERVIÇO. CONTAGEM RECÍPROCA, DEVOLUÇÃO DAS PARCELAS RECEBIDAS.

1. A aposentadoria é direito patrimonial disponível, passível de renúncia, portanto.
2. A abdicação do benefício não atinge o tempo de contribuição.
   Estando cancelada a aposentadoria no regime geral, tem a pessoa o direito de ver computado, no serviço público, o respectivo tempo de contribuição na atividade privada.
3. No caso, não se cogita a cumulação de benefícios, mas o fim de uma aposentadoria e o conseqüente início de outra.
4. O ato de renunciar a aposentadoria tem efeito ex nunc e não gera o dever de devolver valores, pois, enquanto perdurou a aposentadoria pelo regime geral, os pagamentos, de natureza alimentar, eram indiscutivelmente devidos.
5. Recurso especial improvido. (Resp 692628, Rel. Min. Nilson Naves, 6ª. Turma, DJ 05.09.2005)

A doutrina não discrepa do posicionamento jurisprudencial, afirmando que a aposentadoria constitui direito personalíssimo, obtido pelo interessado em decorrência de ter ele, pessoalmente, cumprido determinados requisitos legais, pelo que não se admite sua transação ou transferência a terceiros a qualquer título, sendo vedada a sua cessão também a qualquer título.

Roberto Luis Luchi Demo ensina que a aposentadoria é direito subjetivo e patrimonial, posto ser ontologicamente direito disponível, decorrente da relação jurídico-previdenciária.[1]

Na lição de Carlos Alberto Pereira de Castro e João Batista Lazzari, a desaposentação:

> (...) é o direito do segurado ao retorno à atividade remunerada. É o ato de desfazimento da aposentadoria por conta do titular, para fins de aproveitamento do tempo de filiação em contagem para nova aposentadoria no mesmo ou em outro regime revidenciário.[2]

Por sua vez o Tribunal de Contas da União [3], a quem incumbe a competência constitucional de apreciar a legalidade das aposentadorias e pensões (art.71, III, CF), admite a renúncia de proventos de uma aposentadoria e o respectivo aproveitamento do tempo para a obtenção de outra.

No sítio do aludido Tribunal, consta a seguinte resenha:

RENUNCIA - POSSIBILIDADE

---

1 Aposentadoria – direito disponível – desaposentação – indenização ao sistema previdenciário, Síntese trabalhista, nº 166, p. 23-27.

2 Manual de Direito Previdenciário, 10a ed., Editora Conceito, p. 534/535.

3 cf. Decisão proferida no TC 018.530/1981-8, Anexo XVI à Ata nº 12/91, da Primeira Câmara, e Decisão nº 84/1992, também da Primeira Câmara, Ata nº 08/92)

> É possível a renúncia à aposentadoria, com o intuito de aproveitar o correspondente tempo de serviço para fins de averbação em outra atividade profissional ou mesmo para dar suporte a uma nova e mais benéfica jubilação (alteração do texto em 10.10.2008)

Dentre os julgados mais recentes, colaciona-se o acórdão nº 2518/2007, proferida pela Primeira Câmara do Sodalício, cuja ementa está vazada nos seguintes termos:

> RENÚNCIA À APOSENTADORIA. OPÇÃO POR APOSENTADORIA EM OUTRO CARGO PÚBLICO NÃO ACUMULÁVEL JUNTO AO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. CANCELAMENTO DO REGISTRO DO ATO CONCESSÓRIO.
> O Tribunal de Contas da União reconhece o direito à renúncia de aposentadoria considerada legal por esta Corte tendo em vista a opção por aposentadoria em outro cargo público não acumulável. (Processo 001.163/1987-6, Rel. Min. Raimundo Carreiro, decisão proferida em 21 de agosto de 2007.)

Portanto, ao aposentado que logrou aprovação em outro concurso público, pode ser deferido pedido de desaposentação, e uma vez efetivada, trará o aproveitamento do tempo utilizado na aposentadoria, renunciada mediante averbação, para o implemento das condições da nova aposentadoria.

Impõe-se, uma vez realizada a desaposentação, a comunicação ao Tribunal de Contas do Estado para ciência e cancelamento do registro.

Cabe lembrar que, embora a matéria não seja pacífica entre os doutrinadores, entendemos que não devem ser restituídos os valores recebidos a título de aposentadoria, consoante se depreende dos acórdãos colacionados.

É o parecer, s.m.j., novembro de 2009.

Aposentadoria especial dos diretores, coordenadores e assessores pedagógicos

O que muda com a publicação do acórdão da ADI 3772, em relação a aposentadoria especial de magistério?
O professor que exerce ou exerceu, em substituição, função de coordenação, orientação e direção, poderão ter esse tempo de trabalho contado para aposentadoria especial de magistério?
Os especialistas: diretor, coordenador, orientador e supervisor, terão direito a aposentadoria de magistério, com redução de 05 anos na idade e no tempo de contribuição, nos termos do § 5º, do artigo 40, da c.F/88.

RESPOSTA

Com a publicação do acórdão proferido na ADI 3772, a aposentadoria especial foi estendida também aos professores que exerceram ou exercem as funções de coordenação e assessoramento e a direção de unidade escolar.

No voto do Ministro Relator para o acórdão, há expressa referência a uma interpretação conforme do texto da lei impugnada, para alcançar os professores que exercem essas funções.

Confira-se excerto do voto:

> *...eu me encaminharia para dar uma interpretação conforme de modo que esse dispositivo, para fins*

de aposentadoria, alcance apenas os professores que tenham exercido ou estejam exercendo, os cargos de direção de unidade escolar, coordenação e assessoramento pedagógico..."

Debateu-se na sessão de julgamento quanto aos especialistas da educação, fixando-se a idéia de que esses profissionais, por não serem professores, com outra formação, foram expressamente excluídos do benefício especial.

Ao que consta em alguns sistemas, instituiu-se o cargo de gestor educacional, com outra formação profissional e que, portanto, não é professor.

Assim encontra-se vazada a ementa do acórdão:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE MANEJADA CONTRA O ART. 1º DA LEI FEDERAL 11.301/2006, QUE ACRESCENTOU O § 2º AO ART. 67 DA LEI 9.394/1996. CARREIRA DE MAGISTÉRIO. APOSENTADORIA ESPECIAL PARA OS EXERCENTES DE FUNÇÕES DE DIREÇÃO, COORDENAÇÃO E ASSESSORAMENTO PEDAGÓGICO. ALEGADA OFENSA AOS ARTS. 40, §4º, E 201, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INOCORRÊNCIA. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE, COM INTERPRETAÇÃO CONFORME.

I - A função de magistério não se circunscreve apenas ao trabalho em sala de aula, abrangendo também a preparação de aulas, a correção de provas, o atendimento aos pais e alunos, a coordenação e o assessoramento pedagógico e, ainda, a direção de unidade escolar.

II - As funções de direção, coordenação e assessoramento pedagógico integram a carreira do magistério, desde que exercidos, em estabelecimentos de ensino básico, por professores de carreira, excluídos os especialistas em educação, fazendo jus aqueles que as desempenham ao regime especial de aposentadoria estabelecido nos arts. 40, § 4º, e 201, § 1º, da Constituição Federal.

III - Ação direta julgada parcialmente procedente, com interpretação conforme, nos termos supra.

Refutou-se, portanto, no julgamento da ADI a idéia de que as carreiras do magistério seriam estritamente as carreiras de professor, e, que, ao contrário, compreendem a ascensão aos cargos de direção, coordenação e assessoramento pedagógico.

Quanto aos supervisores, nenhuma menção foi feita no acórdão, de maneira que, a nosso ver, estão excluídos da aposentadoria especial, salvo se demonstrado que as funções do supervisor são, efetivamente, de coordenação e assessoramento pedagógico nas unidades escolares, excluindo-se os supervisores que exercem funções meramente fiscalizatórias (administrativas) ou exercendo funções nos órgãos centrais da Educação.

A nossa recomendação é que cada ente federativo deve editar decreto[1], disciplinando a matéria, levando em conta a organização da carreira do magistério em cada ente federativo e os contornos conferidos pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ação.

Importante salientar que essa decisão reflete-se também para os professores readaptados e outras situações em que se discutia a aplicação da redução da idade e tempo, para fins de concessão de aposentadoria.

É o parecer, s.m.j.maio de 2009.

1 A Nota Técnica SPS nº 071/2006 recomenda a edição de decreto. Á guisa de exemplo, o Estado do Paraná editou o Decreto nº 4.212, de 2009.

APOSENTADORIA POR INVALIDEZ – ESTÁGIO CURRICULAR

Existe alguma implicação legal de o servidor aposentado por invalidez, mas que está cursando uma faculdade, cumprir o estágio curricular em uma empresa privada?
O questionamento se dá em virtude de uma consulta formulada por um servidor aposentado por invalidez que ocupava o cargo de Assistente Administrativo, mas que deseja prestar estágio na área laboratorial de uma empresa, visto que o estágio faz parte do currículo do estudante universitário.

RESPOSTA:

A aposentadoria por invalidez se funda em dois requisitos: a doença e a incapacidade total e permanente para o serviço público.

Isso significa que o servidor acometido de doença que o incapacita total e permanentemente para o exercício da função pública, deve ser afastado, desligando-se da relação jurídico-funcional que mantém com a Administração Pública. Deixa, portanto, de ser servidor ativo.

Se a doença de que é portador é de tal gravidade que o incapacita para prestar qualquer atividade pública (se pudesse exercer alguma, seria readaptado e não aposentado), ele não poderá mais trabalhar, ou seja, exercer atividade remunerada sob vínculo laboral.

Na hipótese de exercer qualquer atividade nesse sentido, poderá ter cessada a sua aposentadoria, revertendo, de oficio ao serviço público.

Entretanto, na condição de estagiário de estudo de nível superior, não nos parece haver qualquer impedimento.

Com efeito, a recente lei dos estágios – lei federal nº 11.788, de 25.09.2008 – dispõe que:

> *Art. 1o Estágio é ato educativo escolar supervisionado, desenvolvido no ambiente de trabalho, que visa à preparação para o trabalho produtivo de educandos que estejam freqüentando o ensino regular em instituições de educação superior, de educação profissional, de ensino médio, da educação especial e dos anos finais do ensino fundamental, na modalidade profissional da educação de jovens e adultos.*
> *§ 1o O estágio faz parte do projeto pedagógico do curso, além de integrar o itinerário formativo do educando.*
> *§ 2o O estágio visa ao aprendizado de competências próprias da atividade profissional e à contextualização curricular, objetivando o desenvolvimento do educando para a vida cidadã e para o trabalho.*

Como se vê, o estágio não constitui ato de trabalho, não obstante seja desenvolvido no ambiente de trabalho.

Outro dispositivo da lei estabelece expressamente que o estágio não gera vínculo de emprego.[1]

Portanto, via de regra, **o estagiário não é empregado**, salvo se descumpridas as regras dispostas na Lei federal em referência, hipótese em que haverá repercussão para a aposentadoria do servidor.

É importante registrar a necessidade de o Instituto proceder ao cadastramento anual dos aposentados, onde restem consignadas essas informações, para acompanhamento e fiscalização da permanência dos servidores na condição de inválidos permanentes e outras situações similares, tais como: acúmulo de benefícios previdenciários ou com remuneração de cargo, emprego ou função públicos.

É o parecer, s.m.j., dezembro de 2008.

---

1 Art. 3o O estágio, tanto na hipótese do § 1o do art. 2o desta Lei quanto na prevista no § 2o do mesmo dispositivo, não cria vínculo empregatício de qualquer natureza, observados os seguintes requisitos: I – matrícula e freqüência regular do educando em curso de educação superior, de educação profissional, de ensino médio, da educação especial e nos anos finais do ensino fundamental, na modalidade profissional da educação de jovens e adultos e atestados pela instituição de ensino; II – celebração de termo de compromisso entre o educando, a parte concedente do estágio e a instituição de ensino; III – compatibilidade entre as atividades desenvolvidas no estágio e aquelas previstas no termo de compromisso.

Aposentadoria no RGPS e RPPS

Sempre que possível, participo de suas palestras e gostaria se pudesse me esclarecesse o seguinte:
Uma servidora Dentista com 23 anos de serviço publico, sempre no mesmo ente, completou 30 anos de contribuição no INSS este período sendo concomitante, pois contribuiu com carnês.
A duvida é, esta servidora poderá se aposentar no Inss sem utilizar o período do ente e quando completar 30 anos no serviço publico requerer outra aposentadoria?

RESPOSTA:

Em princípio, o servidor pode ter duas aposentadorias, uma no RGPS, outra no RPPS, se ele tiver duas filiações, independentes.

Para tanto, deverá implementar, em cada uma das situações, os requisitos previstos pela legislação competente. No RGPS, é a lei nº 8.213, de 1991. No RPPS, o art. 40 da Constituição Federal ou alguma das regras transitórias, previstas pelas EC 41, de 2003, e EC 47, de 2005.

O que não é possível é o servidor, por uma só filiação, obter duas aposentadorias, nos dois regimes.

É o caso dos entes federativos que transformaram o regime celetista em regime estatutário, e, a partir daí, os servidores procuram, indevidamente, aposentar-se no RGPS e depois, continuam na relação estatutária, pretendendo obter nova aposentadoria no RPPS.

É claro que essa situação tem sido desacolhida, porquanto o tempo de contribuição está produzindo efeito na relação estatutária, pelo que não pode ser levado para o RGPS, sob pena de ocorrência da vacância do cargo, tendo em vista a aposentadoria obtida, nos termos das disposições estatutárias de cada ente. (a aposentadoria é uma das causas de vacância do cargo)

Esse o entendimento que vem sendo firmado no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Confiram-se as seguintes decisões:

> TEMPO DE SERVIÇO – Desaverbação de período prestado para a Municipalidade de São Paulo, como professor, já averbado no Estado, onde a impetrante ainda mantém o vínculo como professora estadual, para que possa averbá-lo novamente junto à Municipalidade de São Paulo e assim obter a aposentadoria junto ao Município. Averbação, junto ao estado que já gerou vantagens pecuniárias – Inadmissibilidade - Inteligência do art. 84, parágrafo único, da Lei n° 10.261/84 - Segurança denegada - Manutenção - Recurso improvido (Apelação nº 994.04.015314-2 [377.979-5/0.00], 3ª Câmara de Direito Público, relator Desembargador Antônio Carlos Malheiros, julgamento: 08.06.2010, fls. 125/129)
>
> SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL ESTATUTÁRIO – TEMPO DE SERVIÇO – Desaverbação de período prestado para a Municipalidade (e averbado ao estado), para fins de segunda aposentadoria junto ao regime geral de previdência – Impossibilidade – Inteligência do art. 84, parágrafo único, da Lei nº 10.261/84 – Continuidade do vínculo com o Estado – Segurança denegada – Recurso Improvido – Tendo o período indicado determinado a aquisição de vantagens, não tem o autor direito subjetivo à sua desaverbação, mesmo porque não indicada a forma pela qual pretende devolver ao Estado as vantagens pecuniárias percebidas em razão da contagem do tempo de serviço. (Apelação Cível nº 995.07.127391-3 [729.975.5/2-00], 11ª Câmara de Direito Público, relator Desembargador Luis Ganzerla, julgamento: 08.02.2010, fls. 130/135)
>
> Professor – Mandado de segurança – Sentença que extinguiu a segurança sem exame de mérito – Ilegitimidade não configurada – O tempo de serviço averbado junto ao Estado, gerando vantagens já usufruídas não pode, agora, ser desaverbado para nova averbação junto ao Município, gerando vantagens em duplicidade – Impossibilidade – Recurso provido para conhecer o mérito – Prosseguimento do julgamento para denegar

a segurança. (Apelação Cível nº 318.121.5/4-00, 2ª Câmara de Direito Público, relator Desembargador Samuel Junior, julgamento: 27.10. 2009, fls. 136/140)

CERTIDÃO DE TEMPO DE SERVIÇO – Magistério - Certidão de liquidação de tempo de serviço parcial e desaverbação do período – Pretensão à contagem desse tempo no INSS para fins de aposentadoria – Indeferimento - Inteligência da Lei Estadual nº 10.261/68, artigo 84 § único – Continuidade do vínculo com o Estado – Segurança denegada - Recurso improvido. (Apelação Cível nº 915.697.5/4-00, 9ª Câmara de Direito Público, relator Desembargador Rebouças de Carvalho, julgamento:24.06.2009, fls. 141/145)

CERTIDÃO. CONTAGEM RECÍPROCA DE TEMPO DE SERVIÇO. APOSENTADORIA. Espécie de ato administrativo enunciativo, a certidão apenas reflete o constante em registros. Não é possível, por isso, atender pedido de desavervação de determinado período de tempo e se determinar a expedição de certidão para fins de aposentadoria. Recurso desprovido. (Apelação Cível nº 336.766.5/9-00, 7ª Câmara de Direito Público, relator Desembargador Nogueira Diefenthäler, julgamento: 27.03.2006, fls. 146/153)

Ação ordinária movida por professor do Quadro do Magistério da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo com o intuito de obter a expedição de Certidão Parcial de Tempo de Serviço, para fins de averbação desse tempo junto à Municipalidade de São Paulo visando à aposentadoria no Ensino Municipal. Ação julgada procedente. Apelação da ré em que postula a inversão do julgado. Inexistência de direito subjetivo à desaverbação do tempo prestado ao Estado, com a conseqüente inexistência de direito de obtenção de certidão de tempo de serviço determinado para fins de aposentadoria junto ao Município de São Paulo - Inteligência do artigo 84, parágrafo único, da Lei nº 10.261/68 - Improcedência da ação. Recursos providos. (Apelação Com Revisão nº 994.01.049586-30 (210.818.5/8-00), 2ª Câmara de Direito Público, relatora Desembargadora Christine Santini Anafe, julgamento: 13.11.2007. fls. 154/160)

Merece ser transcrito o seguinte trecho do voto do Desembargador Torres de Carvalho, 3º Juiz vencedor no julgamento da Apelação Cível nº 358.156.5/6-00, citado na maioria dos julgados que a ele seguiram e que bem expressa a posição da Corte sobre a matéria:

"3. Tempo de serviço parcial. Desaverbação. O tempo de serviço decorrente do exercício de cargo público produz efeitos diversos na vida funcional e dá origem a determinados direitos e vantagens; integra, como dito nos autos, o patrimônio do servidor mas essa expressão, algo ambígua, deve ser melhor compreendida. O tempo de serviço está ligado ao exercício de um determinado cargo e, enquanto perdura o exercício, ao cargo se liga e nele produz efeitos; não é algo destacado do cargo, um direito de que o funcionário dispõe como melhor lhe aprouver. Integra o patrimônio funcional, não o patrimônio (conjunto de bens possuídos pelo interessado) geral do servidor, e não produz outros efeitos que aqueles previstos na legislação que rege os servidores públicos. Não tem valor econômico; produz tão somente efeitos funcionais de que decorrem efeitos econômicos, gerando em favor do servidor a percepção de adicionais, de vantagens, de pontos que refletem nos vários aspectos do exercício e na própria inatividade remunerada. Não é correto dizer que apenas o funcionário tem interesse no tempo de serviço e que, por ser 'seu', pode usá-lo como melhor lhe aprouver.

O tempo de serviço decorre do exercício e está ligado ao cargo respectivo; produziu e continua produzindo efeitos no cargo atual, o que impede a pretendida 'desaverbação'. O Estado diz bem: por conta desse tempo a impetrante recebeu adicionais, foi favorecida em concursos internos, obteve promoções, teve precedência na escolha de classes a cada ano e não há como restituir os benefícios passados e já recebidos. Há uma incompatibilidade lógica entre o exercício do cargo e a inexistência (em decorrência da 'desaverbação') do tempo de serviço a ele ligado e uma impossibilidade prática e jurídica de eliminar os efeitos já produzidos.

4. É por isso que o Estado, corretamente, não procede â 'desaverbação' de tempo passado; certifica apenas o tempo de serviço a partir do momento em que cessado o vinculo com o Estado, em que o tempo já

produziu todos os efeitos que podia ter produzido e desvinculou-se, pela cessação, do cargo em que o interessado teve exercício.

O tempo de serviço em curso, que produziu e contínua produzindo efeitos no cargo atual, não pode ser 'desaverbado' como pretende a impetrante pois impossível a eliminação dos efeitos já produzidos. O tempo de serviço se vincula ao cargo exercido e, enquanto perdurar o exercício, não pode ser dele desvinculado. Entendo justificado o indeferimento administrativo.

(...)

Tudo considerado, entendo que o Estado tem razão. A certidão de liquidação de tempo de serviço é expedida com finalidade específica e, se para aproveitar o tempo em outra esfera, implica em necessária e automática desaverbação-, como esta não é possível, não é possível a expedição da certidão. A certidão não se destina simplesmente "à defesa de direitos e esclarecimentos de situações de interesse pessoal" mas à produção específica de determinados efeitos; a negativa não ofende o art. 5o, XXXIV letra 'b' da Constituição Federal, nem o art. 114 da Constituição Estadual." (10ª Câmara de Direito Público, julgamento em 27 de novembro 2006, fls. 161/167)

Na linha do precedente foram proferidas inúmeras decisões, dentre as quais, destacamos as seguintes:

CERTIDÃO DE TEMPO DE SERVIÇO – Magistério – Certidão de liquidação de tempo de serviço parcial e desaverbação do período - Pretensão à contagem desse tempo em cargo de professor no Município para fins de aposentadoria – Indeferimento – Continuidade do vínculo com o Estado – Segurança Denegada – Recursos providos. (Apelação nº 378.065.5/7-00, 11ª Câmara de Direito Público, relator Desembargador Urbano Ruiz, julgamento: 29.01. 2007, fls. 171/174)

Apelação – Mandado de Segurança – Ato administrativo – Pedido da apelante para exclusão de seu prontuário do período correspondente ao tempo que exerceu a função de escriturária e secretária de escola, junto à Secretaria da Educação – Descabimento – As informações prestadas pela autoridade coatora devem corresponder à realidade, não podendo a administração modificar ou excluir tempo de serviço de acordo com os interesses dos funcionários – Inexistência de direito líquido e certo em favor da impetrante – Recurso desprovido. (Apelação Cível nº 582.730.5/5-00, 9ª Câmara de Direito Público, relator Desembargador Sérgio Gomes, julgamento:02.04.2008, fls. 175/180)

"SERVIÇO - Magistério - Certidão de liquidação de tempo de serviço parcial e desaverbação do período - Pretensão à contagem desse tempo no INSS para Fins de aposentadoria - Indeferimento - Inteligência da Lei Estadual nº 10.261/68, artigo 84 § único - Continuidade do vínculo com o Estado - Segurança denegada - Recurso improvido. (Apelação Civel nº 915.697-5/4-00, 9ª Câmara de Direito Público, relator Desembargador Rebouças de Carvalho, julgamento: 24.06.2009, fls. 181/185).

APELAÇÃO CÍVEL - MANDADO DE SEGURANÇA - Professor da rede estadual de ensino - Pretensão à obtenção de certidão parcial de tempo de serviço para fins de averbação junto ao INSS — Período que já foi incluído na contagem de tempo como servidor público estadual - Impossibilidade - Em regime de acumulação, inviável um único tempo de serviço gerar dois ou mais benesses junto a entes públicos diversos - Inteligência do disposto no art. 84, par. único, da Lei nº 10.268/68 - Ausência de violação a direito líquido e certo - Decisão mantida – Recurso improvido. (Apelação 994.06.103165-8, 12ª Câmara de Direito Público, relator Desembargador Osvaldo de Oliveira, julgamento: 26.05.2010,fls. 186/191)

Idêntico posicionamento perfilhou o Tribunal Regional Federal da 2ª Região por ocasião do julgamento da Apelação Cível nº 2002.51.01.005446-2, em que se decidiu que:

ADMINISTRATIVO. MILITAR DA RESERVA REMUNERADA DO EXÉRCITO. CUMULAÇÃO. MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO MILITAR. AVERBAÇÃO DE TEMPO DE SERVIÇO. ANUÊNIOS. DESAVERBAÇÃO. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO DE VALORES PAGOS A TÍTULO DE ANUÊNIOS. PEDIDO DE SUSPENSÃO DOS DESCONTOS. INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

- Tendo o autor voltado a receber seus proventos de militar da reserva remunerada, por força da EC nº 20/98, que lhe garantiu a cumulação com os vencimentos da ativa, de membro do Ministério Público Militar, desaverbou o tempo de serviço castrense junto a este último Órgão, solicitando fossem efetivados descontos em seus vencimentos a título de ressarcimento ao erário dos valores recebidos por pagamento de anuênios, que se tornaram indevidos por motivo da desaverbação procedida.
- A suspensão de tais descontos, implicaria anuência, por parte da Administração, a pagamento indevido, relativo àqueles anuênios, eis que inexistente, agora, seu fato gerador, uma vez que desaverbado o tempo de serviço castrense, que deve ser computado apenas para pagamento de seus proventos de inatividade no Exército Brasileiro.
- O tempo de serviço castrense não poderia ser considerado simultaneamente para pagamento de anuênios no cargo em atividade, de membro do Ministério Público Militar, e para fins de pagamento de proventos de militar da reserva remunerada do Exército Brasileiro.
- O fato de que o autor não recebera do Exército Brasileiro todos os valores devidos a título de atrasados, no período de 02/1995 a 11/1998, em que seus proventos estiveram suspensos, devido a impossibilidade de cumulação, não o exime da obrigação de ressarcimento pelos anuênios recebidos no cargo da ativa, eis que não mais existe tempo a ser computado que garanta a percepção daquela vantagem em seus vencimentos de Membro do Ministério Público Militar.
- A recusa da Administração Militar em pagar ao autor a integralidade dos valores atrasados não pode ser "compensada" com pagamento indevido a ser feito por outro Órgão. A negativa do Exército em atender ao apelo do autor é fato estranho e irrelevante para o Ministério Público Militar e não pode interferir no exercício de seus atos administrativos realizados em consonância com os princípios da moralidade e da legalidade.
- O § 2º do artigo 228 da Lei Complementar nº 75/93, garante à Administração os descontos mensais que vêm sendo realizados nos vencimentos do autor.
- Não pode prosperar o pedido de indenização por danos morais, haja vista que a ré agiu estritamente dentro dos preceitos leais e constitucionais, obedecendo aos princípios que regem a Administração Pública. (Quarta Turma, Relator Desembargador Federal Fernando Marques, julgamento: 15/09/2004, DJU 08/10/2004, p. 270, fls. 192/198)

De sua vez, os servidores profissionais da saúde, como é o caso em pauta, podem acumular duas aposentadorias no regime próprio, no mesmo ente, ou outro, por força da permissão constitucional (art. 37, XVI, c)

A vedação de acúmulo de aposentadoria no RPPS está prevista no art. 40, § 6º, no art. 37, § 10, ambos da Constituição Federal, e no art. 11, da EC nº 20, de 1998, em sua parte final.

É o parecer, s.m.j., junho de 2010.

APOSENTADORIA ESPECIAL- IMPLANTAÇÃO DE ESTRUTURA ADMINISTRATIVA PARA COMPROVAÇÃO DO EXERCÍCIO DE ATIVIDADES SOB CONDIÇÕES INSALUBRES OU PERIGOSAS

Solicito, por gentileza , orientação sobre a Instrução Normativa que trata da aposentadoria especial, inclusive sobre os procedimentos que deverão ser adotados por parte do município.

RESPOSTA:

Como se sabe o § 4º do 40 da CF previu a aposentadoria especial dos servidores públicos na forma das disposições de lei complementar, que viesse a ser editada.[1]

De outro lado o art. 15 da EC nº 20, de 1998, estabeleceu que, até que a lei complementar a que se refere o art. 201, § 1º, da Constituição Federal, fosse publicada, permaneceria em vigor o disposto nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.

Em razão da omissão legislativa, muitos mandados de injunção foram ajuizados pelos servidores públicos em todo o país. No Supremo Tribunal Federal, os pedidos foram acolhidos, determinando-se a aplicação do art 57 da Lei 8.213, de 1991, sem prejuízo do exame de cada caso quanto ao efetivo exercício das atividades profissionais sob condições insalubres ou perigosas.

De se dizer ainda que tramita no Congresso Nacional o PLC 555, que disciplina a matéria, de sorte que aprovado mencionado projeto, os servidores alcançados pelas suas respectivas disposições requererão suas aposentadorias na forma da autorização legislativa.

Ocorre que o deferimento das aposentadorias depende de **comprovação do efetivo exercício da atividade sob condições especiais**, o que requer que o ente federativo implante estrutura e adote procedimentos para disciplinar o desempenho daqueles que exercem suas atribuições sob condições especiais, que prejudiquem a saúde e a integridade física.

É de se notar que atualmente, no RGPS, não é a categoria profissional que faz jus ao benefício, mas o empregado que desempenha atividade profissional sob condições especiais.

Conforme dispõe o citado PLC 555, a efetiva e permanente exposição aos agentes nocivos deve ser comprovada mediante documento que informe o histórico laboral do servidor emitido por órgão ou entidade competente no qual foram desempenhadas as atividades.

Para além disso, os servidores que prestaram seus serviços em condições especiais antes da edição da lei, deverão ter atestado esse tempo por prova documental, **não sendo admitida a comprovação por prova testemunhal ou com base no mero recebimento do adicional de insalubridade ou equivalente**.

No âmbito do RGPS, o entendimento jurisprudencial e doutrinário sobre o reconheci-

---

1 § 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 nº 47, de 2005)

I portadores de deficiência; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

II que exerçam atividades de risco; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

III cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005).

mento do tempo de serviço em condições especiais é no sentido de que se aplica a lei do tempo (*tempus regit actum*).

Com certeza serão aplicados para os servidores os mesmos parâmetros e critérios adotados pelo RGPS, daí porque para essa comprovação será observada a disciplina estabelecida para aquele regime.

Por ora, para orientar o cumprimento dos mandados de injunção, foi expedida o instrução normativa 1, de 2010, da Secretaria das Políticas de Previdência Social, reproduzida a seguir, expedindo instruções para o reconhecimento do tempo serviço público exercido sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, para fins de concessão de aposentadoria especial aos servidores públicos amparados pelo Mandado.

Como se poderá constatar, há uma série de procedimentos que devem ser adotados, que demandarão a contratação, pelos entes federativos, de técnicos especializados para estudo, análise das atividades exercidas pelos servidores, e dos seus respectivos ambientes de trabalho, bem assim a expedição dos documentos que informem o histórico laboral desses servidores e adoção de equipamentos de proteção individual e coletiva de trabalho.

Aprovada o citado projeto de lei, serão esses os parâmetros e critérios a serem adotados para reconhecimento do tempo de serviço dos servidores municipais executado sob condições especiais.

Dessa maneira, propomos que o Instituto leve ao conhecimento do Executivo a urgente necessidade de implementação de medidas que visem implantar o histórico laboral dos servidores e as demais providências necessárias para fins de viabilizar a concessão das aposentadorias em regime especial.

Desde logo, merece atenção a questão de, não possuindo o Município os técnicos especializados para essas tarefas, deverá o Executivo buscá-los na iniciativa privada ou entidades estatais que a esse mister se dediquem, mediante a devida contratação.

Seguem reproduzidos os projetos mencionados.

É o parecer, s.m.j., julho de 2010.

APOSENTADORIA NO RGPS E RPPS - TRANSFORMAÇÃO DO REGIME CELETISTA EM REGIME ESTATUTÁRIO

No Município de ..., a partir de janeiro de 2010, houve unificação do regime jurídico, havendo a migração dos empregados públicos para o regime estatutário.

Ocorre porém, que vários desses servidores que migraram para o regime estatutário, se aposentaram em 2010 pelo INSS.

Acredito eu que esses servidores devem ser exonerados com efeito ex tunc a partir da data da concessão da aposentadoria pelo INSS pois a aposentadoria voluntária caracteriza término da relação laboral e o servidor somente poderia continuar na administração pública face a realização de novo concurso. (art. 37 II da CF).

A dúvida é; meu entendimento está correto mesmo que a aposentadoria no INSS ocorreu após a migração para o regime estatutário?

RESPOSTA:

O entendimento do consulente está correto.

Com efeito, em princípio, o servidor pode ter duas aposentadorias, uma no RGPS, outra no RPPS, se ele tiver **duas filiações**, independentes.

Para tanto, deverá implementar, em cada uma das situações, os requisitos previstos pela legislação competente. No RGPS, é a lei nº 8.213, de 1991. No RPPS, o art. 40 da Constituição Federal ou alguma das regras transitórias, previstas pelas EC 41, de 2003, e EC 47, de 2005.

O que não é possível é o servidor, **por uma só filiação**, obter duas aposentadorias, nos dois regimes, pois é vedada a filiação facultativa no RGPS de quem está filiado no RPPS.[1]

É o caso dos entes federativos, como o do consulente, que transformaram o regime celetista em regime estatutário, e, a partir daí, os servidores procuram, indevidamente, aposentar-se no RGPS e depois, continuam na relação estatutária, pretendendo obter nova aposentadoria no RPPS, pela mesma atividade e filiação.

É claro que essa situação tem sido desacolhida, porquanto **o tempo de contribuição está produzindo efeito na relação estatutária**, pelo que não pode ser levado para o RGPS, sob pena de ocorrência da vacância do cargo, tendo em vista a aposentadoria obtida, nos termos das disposições estatutárias de cada ente. (a aposentadoria é uma das causas de vacância do cargo).

Aliás, não **fora esse tempo anterior de contribuição, o servidor não poderia ter a transformação do emprego em cargo efetivo**.

Esse o entendimento que vem sendo firmado no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a respeito de situações semelhantes, em que se pretende utilizar tempo de contribuição que já gerou efeitos ou que os está produzindo.

Confiram-se as seguintes decisões:

> TEMPO DE SERVIÇO – Desaverbação de período prestado para a Municipalidade de São Paulo, como professor, já averbado no Estado, onde a impetrante ainda mantém o vínculo como professora estadual, para que possa averbá-lo novamente junto à Municipalidade de São Paulo e assim obter a aposentadoria junto ao Município. Averbação, junto ao estado que já gerou vantagens pecuniárias – Inadmissibilidade - Inteligência do art. 84, parágrafo único, da Lei n° 10.261/84 - Segurança denegada - Manutenção - Recurso improvido (Apelação n° 994.04.015314-2 [377.979-5/0.00], 3ª Câmara de Direito Público, relator Desembargador Antônio Carlos Malheiros, julgamento: 08.06.2010, fls. 125/129)
>
> SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL ESTATUTÁRIO – TEMPO DE SERVIÇO – Desaverbação de período prestado para a Municipalidade (e averbado ao estado), para fins de segunda aposentadoria junto ao regime geral de previdência – Impossibilidade – Inteligência do art. 84, parágrafo único, da Lei nº 10.261/84 – Continuidade do vínculo com o Estado – Segurança denegada – Recurso Improvido – Tendo o período indicado determinado a aquisição de vantagens, não tem o autor direito subjetivo à sua desaverbação, mesmo porque não indicada a forma pela qual pretende devolver ao Estado as vantagens pecuniárias percebidas em razão da contagem do tempo de serviço. (Apelação Cível nº 995.07.127391-3 [729.975.5/2-00], 11ª Câmara de Direito Público, relator Desembargador Luis Ganzerla, julgamento: 08.02.2010, fls. 130/135)
>
> Professor – Mandado de segurança – Sentença que extinguiu a segurança sem exame de mérito

1 § 5º É vedada a filiação ao regime geral de previdência social, na qualidade de segurado facultativo, de pessoa participante de regime próprio de previdência. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

– Ilegitimidade não configurada – O tempo de serviço averbado junto ao Estado, gerando vantagens já usufruídas não pode, agora, ser desaverbado para nova averbação junto ao Município, gerando vantagens em duplicidade – Impossibilidade – Recurso provido para conhecer o mérito – Prosseguimento do julgamento para denegar a segurança. (Apelação Cível nº 318.121.5/4-00, 2ª Câmara de Direito Público, relator Desembargador Samuel Junior, julgamento: 27.10. 2009, fls. 136/140)

CERTIDÃO DE TEMPO DE SERVIÇO – Magistério - Certidão de liquidação de tempo de serviço parcial e desaverbação do período – Pretensão à contagem desse tempo no INSS para fins de aposentadoria – Indeferimento - Inteligência da Lei Estadual nº 10.261/68, artigo 84 § único – Continuidade do vínculo com o Estado – Segurança denegada - Recurso improvido. (Apelação Cível nº 915.697.5/4-00, 9ª Câmara de Direito Público, relator Desembargador Rebouças de Carvalho, julgamento:24.06.2009, fls. 141/145)

CERTIDÃO. CONTAGEM RECÍPROCA DE TEMPO DE SERVIÇO. APOSENTADORIA. Espécie de ato administrativo enunciativo, a certidão apenas reflete o constante em registros. Não é possível, por isso, atender pedido de desavervação de determinado período de tempo e se determinar a expedição de certidão para fins de aposentadoria. Recurso desprovido. (Apelação Cível nº 336.766.5/9-00, 7ª Câmara de Direito Público, relator Desembargador Nogueira Diefenthäler, julgamento: 27.03.2006, fls. 146/153)

Ação ordinária movida por professor do Quadro do Magistério da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo com o intuito de obter a expedição de Certidão Parcial de Tempo de Serviço, para fins de averbação desse tempo junto à Municipalidade de São Paulo visando à aposentadoria no Ensino Municipal. Ação julgada procedente. Apelação da ré em que postula a inversão do julgado. Inexistência de direito subjetivo à desaverbação do tempo prestado ao Estado, com a conseqüente inexistência de direito de obtenção de certidão de tempo de serviço determinado para fins de aposentadoria junto ao Município de São Paulo - Inteligência do artigo 84, parágrafo único, da Lei nº 10.261/68 – Improcedência da ação. Recursos providos. (Apelação Com Revisão nº 994.01.049586-30 (210.818.5/8-00), 2ª Câmara de Direito Público, relatora Desembargadora Christine Santini Anafe, julgamento: 13.11.2007. fls. 154/160)

Merece ser transcrito o seguinte trecho do voto do Desembargador Torres de Carvalho, 3º Juiz vencedor no julgamento da Apelação Cível nº 358.156.5/6-00, citado na maioria dos julgados que a ele seguiram e que bem expressa a posição da Corte sobre a matéria:

"3. Tempo de serviço parcial. Desaverbação. O tempo de serviço decorrente do exercício de cargo público produz efeitos diversos na vida funcional e dá origem a determinados direitos e vantagens; integra, como dito nos autos, o patrimônio do servidor mas essa expressão, algo ambígua, deve ser melhor compreendida. O tempo de serviço está ligado ao exercício de um determinado cargo e, enquanto perdura o exercício, ao cargo se liga e nele produz efeitos; não é algo destacado do cargo, um direito de que o funcionário dispõe como melhor lhe aprouver. Integra o patrimônio funcional, não o patrimônio (conjunto de bens possuídos pelo interessado) geral do servidor, e não produz outros efeitos que aqueles previstos na legislação que rege os servidores públicos. Não tem valor econômico; produz tão somente efeitos funcionais de que decorrem efeitos econômicos, gerando em favor do servidor a percepção de adicionais, de vantagens, de pontos que refletem nos vários aspectos do exercício e na própria inatividade remunerada. Não é correto dizer que apenas o funcionário tem interesse no tempo de serviço e que, por ser 'seu', pode usá-lo como melhor lhe aprouver.

O tempo de serviço decorre do exercício e está ligado ao cargo respectivo; produziu e continua produzindo efeitos no cargo atual, o que impede a pretendida 'desaverbação'. O Estado diz bem: por conta desse tempo a impetrante recebeu adicionais, foi favorecida em concursos internos, obteve promoções, teve precedência na escolha de classes a cada ano e não há como restituir os benefícios passados e já recebidos. Há uma incompatibilidade lógica entre o exercício do cargo e a inexistência (em decorrência da 'desaverbação') do tempo de serviço a ele ligado e uma impossibilidade prática e jurídica de eliminar os efeitos já produzidos.

4. É por isso que o Estado, corretamente, não procede â 'desaverbação' de tempo passado; certifica apenas o tempo de

serviço a partir do momento em que cessado o vinculo com o Estado, em que o tempo já produziu todos os efeitos que podia ter produzido e desvinculou-se, pela cessação, do cargo em que o interessado teve exercício.

O tempo de serviço em curso, que produziu e contínua produzindo efeitos no cargo atual, não pode ser 'desaverbado' como pretende a impetrante pois impossível a eliminação dos efeitos já produzidos. O tempo de serviço se vincula ao cargo exercido e, enquanto perdurar o exercício, não pode ser dele desvinculado. Entendo justificado o indeferimento administrativo.(...)

Tudo considerado, entendo que o Estado tem razão. A certidão de liquidação de tempo de serviço é expedida com finalidade específica e, se para aproveitar o tempo em outra esfera, implica em necessária e automática desaverbação-, como esta não é possível, não é possível a expedição da certidão. A certidão não se destina simplesmente "à defesa de direitos e esclarecimentos de situações de interesse pessoal" mas à produção específica de determinados efeitos; a negativa não ofende o art. 5o, XXXIV letra 'b' da Constituição Federal, nem o art. 114 da Constituição Estadual." (10ª Câmara de Direito Público, julgamento em 27 de novembro 2006, fls. 161/167)

Na linha do precedente foram proferidas inúmeras decisões, dentre as quais, destacamos as seguintes:

CERTIDÃO DE TEMPO DE SERVIÇO – Magistério – Certidão de liquidação de tempo de serviço parcial e desaverbação do período - Pretensão à contagem desse tempo em cargo de professor no Município para fins de aposentadoria – Indeferimento – Continuidade do vínculo com o Estado – Segurança Denegada – Recursos providos. (Apelação nº 378.065.5/7-00, 11ª Câmara de Direito Público, relator Desembargador Urbano Ruiz, julgamento: 29.01. 2007, fls. 171/174)

Apelação – Mandado de Segurança – Ato administrativo – Pedido da apelante para exclusão de seu prontuário do período correspondente ao tempo que exerceu a função de escriturária e secretária de escola, junto à Secretaria da Educação – Descabimento – As informações prestadas pela autoridade coatora devem corresponder à realidade, não podendo a administração modificar ou excluir tempo de serviço de acordo com os interesses dos funcionários – Inexistência de direito líquido e certo em favor da impetrante – Recurso desprovido. (Apelação Cível nº 582.730.5/5-00, 9ª Câmara de Direito Público, relator Desembargador Sérgio Gomes, julgamento:02.04.2008, fls. 175/180)

"SERVIÇO - Magistério - Certidão de liquidação de tempo de serviço parcial e desaverbação do período - Pretensão à contagem desse tempo no INSS para Fins de aposentadoria - Indeferimento - Inteligência da Lei Estadual nº 10.261/68, artigo 84 § único - Continuidade do vínculo com o Estado - Segurança denegada –

Recurso improvido. (Apelação Civel nº 915.697-5/4-00, 9ª Câmara de Direito Público, relator Desembargador Rebouças de Carvalho, julgamento: 24.06.2009, fls. 181/185).

APELAÇÃO CÍVEL - MANDADO DE SEGURANÇA - Professor da rede estadual de ensino - Pretensão à obtenção de certidão parcial de tempo de serviço para fins de averbação junto ao INSS — Período que já foi incluído na contagem de tempo como servidor público estadual - Impossibilidade - Em regime de acumulação, inviável um único tempo de serviço gerar dois ou mais benesses junto a entes públicos diversos - Inteligência do disposto no art. 84, par. único, da Lei nº 10.268/68 - Ausência de violação a direito líquido e certo - Decisão mantida – Recurso improvido. (Apelação 994.06.103165-8, 12ª Câmara de Direito Público, relator Desembargador Osvaldo de Oliveira, julgamento: 26.05.2010,fls. 186/191)

Posicionamento idêntico firmou-se no Tribunal Regional Federal da 2ª Região por ocasião do julgamento da Apelação Cível nº 2002.51.01.005446-2, em que se decidiu que:

ADMINISTRATIVO. MILITAR DA RESERVA REMUNERADA DO EXÉRCITO. CUMULAÇÃO. MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO MILITAR. AVERBAÇÃO DE TEMPO DE SERVIÇO. ANUÊNIOS. DESAVERBAÇÃO. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO DE VALORES PAGOS A TÍTULO DE ANUÊNIOS. PEDIDO DE SUSPENSÃO DOS DESCONTOS. INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

- Tendo o autor voltado a receber seus proventos de militar da reserva remunerada, por força da EC nº 20/98, que lhe garantiu a cumulação com os vencimentos da ativa, de membro do Ministério Público Militar, desaverbou o tempo de serviço castrense junto a este último Órgão, solicitando fossem efetivados descontos em seus vencimentos a título de ressarcimento ao erário dos valores recebidos por pagamento de anuênios, que se tornaram indevidos por motivo da desaverbação procedida.
- A suspensão de tais descontos, implicaria anuência, por parte da Administração, a pagamento indevido, relativo àqueles anuênios, eis que inexistente, agora, seu fato gerador, uma vez que desaverbado o tempo de serviço castrense, que deve ser computado apenas para pagamento de seus proventos de inatividade no Exército Brasileiro.
- O tempo de serviço castrense não poderia ser considerado simultaneamente para pagamento de anuênios no cargo em atividade, de membro do Ministério Público Militar, e para fins de pagamento de proventos de militar da reserva remunerada do Exército Brasileiro.
- O fato de que o autor não recebera do Exército Brasileiro todos os valores devidos a título de atrasados, no período de 02/1995 a 11/1998, em que seus proventos estiveram suspensos, devido a impossibilidade de cumulação, não o exime da obrigação de ressarcimento pelos anuênios recebidos no cargo da ativa, eis que não mais existe tempo a ser computado que garanta a percepção daquela vantagem em seus vencimentos de Membro do Ministério Público Militar.
- A recusa da Administração Militar em pagar ao autor a integralidade dos valores atrasados não pode ser "compensada" com pagamento indevido a ser feito por outro Órgão. A negativa do Exército em atender ao apelo do autor é fato estranho e irrelevante para o Ministério Público Militar e não pode interferir no exercício de seus atos administrativos realizados em consonância com os princípios da moralidade e da legalidade.
- O § 2º do artigo 228 da Lei Complementar nº 75/93, garante à Administração os descontos mensais que vêm sendo realizados nos vencimentos do autor.
- Não pode prosperar o pedido de indenização por danos morais, haja vista que a ré agiu estritamente dentro dos preceitos leais e constitucionais, obedecendo aos princípios que regem a

> Administração Pública. (Quarta Turma, Relator Desembargador Federal Fernando Marques, julgamento: 15/09/2004, DJU 08/10/2004, p. 270, fls. 192/198)

Em suma, se o servidor aposentou-se no RGPS, sua situação junto ao Município permanece irregular.

Embora o consulente não esclareça, esses servidores podem estar, inclusive, percebendo vantagens pecuniárias sem fundamento legal, como adicionais de tempo, evolução funcional, uma vez que o tempo de serviço/contribuição foi levado para o RGPS, para embasar a aposentadoria junto àquele regime.

Nesses termos, recomendamos que o Instituto oficie ao Prefeito, comunicando a aposentadoria desses servidores e a obrigatoriedade de que, nos termos das disposições estatutárias, sejam declarados vagos os seus respectivos cargos, **sem prejuízo da necessária observância do devido processo legal, garantindo aos servidores a ampla defesa, já que seus interesses serão confrontados**.

Sugerimos, também, que o Executivo edite orientação normativa para conhecimento dos demais servidores quanto a esse assunto de relevância não só para os servidores quanto para a Administração Municipal.

É o parecer, s.m.j., dezembro de 2010.

Aposentadoria por invalidez – critério de cálculo

Solicita-se seja informado, na conformidade da Legislação vigente, o questionamento a seguir: 1- Qual o dispositivo legal e forma de cálculo referente à "Aposentadoria Por Invalidez". Sou servidor Municipal efetivo da Prefeitura Municipal..., com data de admissão em 01/08/1977 e atualmente me encontro em Auxílio-doença há dois anos recebendo pela média dos salários de contribuição. O Instituto segue as mesmas regras estabelecidas pelo Regime Geral de Previdência Social-RGPS.A dúvida minha é a seguinte: Qual será o meu vencimento, haja vista que já recebo com base na média aritmética dos valores sobre os quais contribui desde junho de 1994, utilizando-se 80% de todo o período contributivo, que no caso a aposentadoria por invalidez com proventos proporcionais, além da média aritmética haverá também a proporcionalidade dos proventos em relação ao tempo de contribuição, ou seja, um trinta e cinco avos por ano de contribuição. Ao me aposentar meu vencimento sera a transformação de meu auxílio doença em aposentadoria por invalidez com os cálculos da média que já venho recebendo? Desde já agradeço pela colaboração

RESPOSTA:

O servidor efetivo, quando acometido de doença que o incapacite total e permanentemente para o serviço público, faz jus à aposentadoria por invalidez.

Reza o art. 40 da Constituição Federal na redação das emendas constitucionais reformadoras:

> Art. 40 - ...
>
> 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados,

> calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17:
> I - por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei;

Portanto, a **regra geral** prevista para a aposentadoria por invalidez será a fixação dos **proventos proporcionais ao tempo de contribuição**.

Se, entretanto, a doença de que o servidor é portador for grave, contagiosa ou incurável, assim prevista pela lei local específica ou, na inexistência dessa, pela lei federal aplicável ao regime geral, os proventos serão integrais. Serão também integrais os proventos, quando a causa da aposentadoria for moléstia profissional ou acidente em serviço.

Essas razões ensejadoras da aposentadoria por invalidez devem ser demonstradas em laudo médico pericial, que ateste a **incapacidade total e permanente do servidor ao serviço público**.

Portanto, duas são as condições para a concessão: de um lado a incapacitação total e permanente para o serviço público e, de outro lado, que essa incapacitação esteja fundada em doença grave, incurável ou contagiosa, ou em moléstia profissional ou outra doença incapacitante, ou ainda, resultante de acidente em serviço.

Quanto à forma de cálculo, o § 3º do art. 40 da CF prescreve:

> § 3º Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei.

A lei federal nº 10.887, de 2004, dá os parâmetros para o referido cálculo, que são os seguintes:

> Art. 1º No cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores titulares de cargo efetivo de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, previsto no § 3º do art. 40 da Constituição Federal e no art. 2º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, **será considerada a média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência**.

Portanto, na hipótese de aposentadoria por invalidez com proventos integrais ou proporcionais, serão computadas as remunerações do servidor que foram objeto de contribuição previdenciária ao regime próprio ou regime geral, inclusive as relativas ao período de auxílio-doença, a partir de 1994 até o dia anterior ao da publicação da aposentadoria.

As demais disposições contidas na referida lei federal fornecem os outros procedimentos a serem utilizados para o cálculo, como por ex., se não havia contribuição previdenciária, serão tomadas as remunerações pagas ao servidor. A base será sempre atualizada segundo os índices publicados pelo Ministério da Previdência Social.

Os 80% são aplicados em todo o período contributivo desde julho de 1994 e não somente sobre os últimos doze meses, tomadas sempre as maiores remunerações do período.

Feito o cálculo, compara-se o resultado obtido com a remuneração do servidor no cargo efetivo (padrão do cargo mais **vantagens permanentes** obtidas pelo servidor), e toma-se o **me-**

nor valor para aplicação do percentual relativo ao tempo de contribuição (no caso do servidor, desde 1977, ou o período anterior se houve vinculação ao RGPS ou outro ente federativo), no caso de proventos proporcionais.

Quando se tratar de proventos integrais, os proventos serão fixados no menor valor obtido, média ou remuneração no cargo efetivo.

Isso quer dizer que se a média resultar em valor maior em comparação à remuneração do servidor no cargo efetivo, será tomada como base da fixação dos proventos a remuneração do servidor no cargo efetivo.

Essa regra é aplicável a toda aposentadoria por invalidez concedida a partir de 2004, independentemente da data de ingresso do servidor no serviço público.

Em decorrência da aplicação das regras contidas no art. 40 da CF, na redação das emendas constitucionais reformadoras, o servidor aposentado por invalidez não terá direito à paridade, mas somente **ao reajuste anual** de seus proventos, para preservação do valor real de seu benefício, na mesma data em que se reajustarem os benefícios concedidos pelo RGPS e segundo os índices fixados pelo Município em leipróprio ou, não havendo essa lei, na conformidade dos índices do referido regime geral, conforme dita o § 8ºdo art. 40.[1]

É o parecer, s.m.j., setembro de 2008.

Aposentadoria especial do magistério – Supervisor escolar

Temos em nossa Prefeitura Diretores de escolas municipais efetivas afastadas do cargo de direção, prestando serviço na Secretaria Municipal de Educação como Supervisoras de Ensino. Elas atuam nas escolas e creches. Gostaria de saber se, nesse caso, elas têm direito a aposentadoria especial de professor. Desde já agradeço a atenção.

RESPOSTA:

Alguns Institutos de previdência têm invocado disposições da Instrução Normativa nº 2/2009 do MPS para fundamentar a aposentadoria especial aos supervisores de ensino.

Reza o art. 60 da citada :

> Art. 60. O professor que comprove, exclusivamente, tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio, quando da aposentadoria prevista no art. 58, terá os requisitos de idade e de tempo de contribuição reduzidos em cinco anos.
>
> Parágrafo único. São consideradas funções de magistério as exercidas por professores no desempenho de atividades educativas, quando exercidas em estabelecimento de educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e médio, em seus diversos níveis e modalidades, incluídas, além do exercício de docência, as de direção de unidade escolar e as de coordenação e assessoramento pedagógico, conforme critérios e definições estabelecidas em norma de cada ente federativo.

1 § 8º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei.

A nosso ver, o dispositivo se dirige aos professores, em primeiro lugar, e, depois, considera funções do magistério as exercidas por **professores** no desempenho de atividades educativas, quando em estabelecimentos de educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e médio, em seus diversos níveis e modalidades, incluídas, além do exercício da docência, **as de direção de unidade escolar e as de coordenação e assessoramento pedagógico**.

Portanto, de pronto verifica-se que não estão aí inseridos **expressamente** os ditos **supervisores**, somente os diretores, os coordenadores e assessores pedagógicos quando desempenhem suas atividades na unidade escolar.

Analisemos, também, a ementa do acórdão proferido na ADI 3772 que declarou parcialmente inconstitucional a Lei 11.301/2006:

> **I - A função de magistério não se circunscreve apenas ao trabalho em sala de aula, abrangendo também a preparação de aulas, a correção de provas, o atendimento aos pais e alunos, a coordenação e o assessoramento pedagógico e, ainda, a direção de unidade escolar. II - As funções de direção, coordenação e assessoramento pedagógico integram a carreira do magistério, desde que exercidos, em estabelecimentos de ensino básico, por professores de carreira, excluídos os especialistas em educação, fazendo jus aqueles que as desempenham ao regime especial de aposentadoria estabelecido nos arts. 40, § 4º, e 201, § 1º, da Constituição Federal. III - Ação direta julgada parcialmente procedente, com interpretação conforme, nos termos supra. (g.n.)**

Como se tira da ementa do acórdão, são três as condições para fazer jus ao regime especial de aposentadoria:

a) Ser professor de carreira;
b) Exercer funções de direção, coordenação e assessoramento pedagógico;
c) Em estabelecimento de ensino básico (na unidade escolar).

Ao que se sabe, a supervisão escolar tem passado por várias fases de desenvolvimento, desde o caráter primeiro de inspeção, no sentido de fiscalização, relacionada mais aos aspectos administrativos das escolas, depois como orientação e treinamento aos professores, e atualmente, em grande parte dos entes federativos, parece estar ligada à orientação profissional e assistência, realizadas por pessoas competentes em matéria de educação, quando e se forem necessárias, objetivando o aperfeiçoamento do ensino e da aprendizagem. Portanto, uma atividade muito mais voltada para o assessoramento pedagógico nas escolas.

É de se observar que o regime de aposentadoria do magistério é de exceção, daí porque as regras devem ser interpretadas de maneira restritiva, de forma a limitar a sua aplicabilidade às situações que satisfazem integralmente os requisitos legais, e não de modo ampliativo, sob pena de a exceção virar regra geral.

Nesse contexto, os entes federativos devem editar normas disciplinadoras das funções de magistério no seu âmbito, em razão das especificidades de cada um, em relação à estruturação e atribuições dos profissionais que integram o quadro do magistério.

Observe-se que a própria orientação normativa acima referenciada preceitua que o ente deve aplicar o regime especial de aposentadoria, conforme critérios e definições estabelecidas em norma própria.

Diante do exposto, parece-nos fundamental que o consulente estude e analise as atribuições de cada integrante do quadro do magistério estadual, a formação da carreira e defina, em norma regulamentar, quais os profissionais da educação, que poderão ser beneficiados com a aposen-

tadoria especial, considerados, sempre, os três requisitos expostos acima (ser professor, exercer funções de direção, coordenação e assessoramento pedagógico nas unidades escolares).

Editado o regulamento, consolida-se o entendimento que a Administração perfilhará a respeito da aposentadoria especial dos integrantes do seu quadro do magistério.

Importante desde já lembrar que a ADI em comento declarou parcialmente inconstitucional a Lei nº 11.301, de 2006, de maneira que existem, sim, situações que não podem ser contempladas com o benefício especial. Trata-se, mais especificamente, dos especialistas da educação, ou seja, aqueles que não são professores, mas gestores educacionais, previstos em quadros da educação de alguns entes federativos, cuja formação não é a de professor e têm suas atribuições voltadas para a gestão administrativa das escolas.

De se dizer, também, que o assessoramento pedagógico deve ser prestado nas escolas, de modo que aqueles que não se enquadrem nessa situação, estão afastados do benefício especial.

Em suma, somente após a análise das atribuições do supervisor escolar a que se refere o consulente, definido o local onde desempenha suas atividades profissionais, bem assim sua situação funcional (ser professor ou não), poderá ele ser contemplado, ou não, com o regime especial de aposentadoria na forma concebida pela lei nº 11.301, de 2006.

Se as conclusões forem pelo seu não enquadramento às disposições da lei federal, esse profissional não terá redução de idade e tampouco de tempo de contribuição, que será o da norma geral estabelecida para a aposentadoria voluntária (30 anos para a mulher e 35 para o homem).

É o parecer, s.m.j., dezembro de 2010.

Aposentadoria nos dois regimes – RGPS e RPPS – pela mesma atividade

Servidor, com 65 anos de idade, que ingressou no serviço público desta municipalidade em 01/06/2004, nos consultou sobre a possibilidade de se aposentar pelo INSS, incluindo esse tempo de estatutário na contagem e se após a concessão dessa aposentadoria pelo regime geral, ele poderia permanecer no serviço público até a aposentadoria compulsória.

Entendemos que, pelo fato do servidor estar amparado por regime próprio de previdência, sendo segurado obrigatório deste, somente poderia se aposentar pelo INSS após requerer sua exoneração, situação em que seu vínculo retomaria ao regime geral.

Sendo assim, para maiores esclarecimentos, solicitamos parecer sobre o caso.

RESPOSTA

O ponto principal suscitado pela consulente é se o servidor estatutário sujeito ao RPPS pode utilizar seu tempo de contribuição previdenciária ao regime e que esteja produzindo efeitos na sua relação jurídico-funcional junto à Municipalidade, para aposentar-se junto ao RGPS e continuar exercendo o seu cargo efetivo.

A nosso ver, incide na hipótese o disposto na norma constitucional, segundo a qual *é vedada a filiação ao regime geral de previdência social na qualidade de segurado facultativo, de pessoa participante de regime próprio de previdência.*(art. 201, § 5º, CF).

Isso quer dizer que o servidor efetivo não pode, pela mesma função, ter duas filiações: a do RGPS e a do RPPS.

A norma constitucional vem reproduzida no § 1º do art. 13 da Lei nº. 8.212, de 24 de julho de 1991, e § 1º do art. 12 da Lei nº. 8.213, de 24 de julho de 1991.

Ainda que fosse possível o aproveitamento do tempo que está surtindo efeitos em uma relação previdenciária (RPPS), se utilizado esse tempo para aposentar-se no RGPS, a situação funcional do servidor modificar-se-ia, em especial relativamente aos adicionais por tempo de serviço, promoções etc., e outros eventos funcionais concedidos ao servidor em face de tempo de serviço/contribuição prestados na Municipalidade.

Por outro lado, os Estatutos dos servidores costumam trazer regra expressa de que a concessão de aposentadoria é causa de **VACÂNCIA** do **cargo**, pelo que se o servidor se aposentar junto ao RGPS, impõe-se o cumprimento da regra estatutária e o ente público deverá declarar vago o cargo efetivo do servidor.

Necessário apontar que, diferentemente do regime de cargo, os servidores celetistas, ou seja, os que mantêm **contrato de trabalho** com a Administração Pública, sob o vínculo da CLT, podem aposentar-se pelo RGPS e continuar a trabalhar na função anterior, pois segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a aposentadoria não extingue o contrato de trabalho.

Não é o caso dos servidores estatutários, que não mantêm com a Adminisitração um contrato de trabalho, mas a relação jurídica com ela estabelecida é de natureza estatutária, que pode ser alterada unilateralmente, preservados, unicamente, os direitos adquiridos do servidor.

Importante ainda consignar que a admitir-se a hipótese suscitada teríamos situação não prevista no RGPS para seus segurados, pois, nos termos da legislação disciplinadora do plano de benefícios daquele regime, é vedado o recebimento conjunto de mais de uma aposentadoria (art.124, II, da Lei nº 8.213, de 1991).

Mesmo na situação do aposentado pelo regime geral que continua a trabalhar ou volta a trabalhar, e continuar a contribuir para o RGPS, nos termos do disposto no § 3º do art. 11 da citada lei federal, não poderá obter uma segunda aposentadoria.

Sobre o tema, consultar o item *aposentadoria no RGPS com tempo de contribuição de servidor e permanência no serviço público.*

É o parecer, s.m.j. fevereiro de 2008.

AUXÍLIO ACIDENTE NO RGPS E APOSENTADORIA NO RPPPS

O servidor Sr Antonio ... em 1982, que deu inicio ao auxilio acidente no qual recebe até hoje, era celetista e trabalhava em uma industria na região de .... Logo ele mudou -se para o Município e ingressou na prefeitura como estatutário na função de serviços gerais no ano de 1992. Hoje ele conta com sessenta e cinco anos (65) e esta pleiteando aposentadoria proporcional pelo regime próprio.
O órgão lesado foi o joelho esquerdo.

Outra pergunta que fica , se ele tem problemas no joelho, como poderia ser aprovado em um exame médico para efetivo como estatutário e trabalhou até hoje normalmente como braçal da prefeitura?

RESPOSTA:

A dúvida do consulente refere-se à possibilidade de um servidor efetivo, desde 1992, vinculado ao regime próprio do Município ...., que está em gozo de auxílio acidente pelo RGPS, aposentar-se com fundamento no art. 40 da CF (por idade) com proventos proporcionais.

Como visto, trata-se de servidor que mantém dois vínculos previdenciários, por funções diversas, um com o RGPS, e outro, com o RPPS.

Em princípio, nada obsta a que o servidor obtenha duas aposentadorias: uma no RGPS, outra no RPPS. Evidentemente, o tempo de contribuição ou de serviço computado num regime não poderá ser considerado no outro.

A lei federal nº 8.213/91 – que disciplina o plano de benefícios do regime geral - não vedava a acumulação do benefício do auxílio acidente com os proventos de aposentadoria, de maneira que esse benefício tinha **natureza vitalícia**.

Com a edição da Lei nº 9.528, de 10.12.997, o § 1º do art. 86 passou a vedar a acumulação desses benefícios.

Confira-se a nova redação do dispositivo:

> Art. 86
>
> (...)
>
> § 1º O auxílio acidente mensal corresponderá a cinquenta por cento do salario de benefício e será devido, observado o disposto no § 5º, **até a véspera do início de qualquer aposentadoria ou até a data do óbito do segurado. (g.n.)**

Assim, se o auxílio acidente foi concedido antes de 11.12.97 poderá, no âmbito do RGPS, ser cumulado com os proventos de aposentadoria.

A doutrina tem enfatizado que essas hipóteses constituem direito adquirido do trabalhador que passou a receber o benefício sob a égide de lei que não vedava a acumulação.

Transcrevo a lição de Miguel Horvath Jr.

> Assim em respeito à previsão constitucional do art. 5º, inciso XXXVI, há necessidade de se respeitar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. E a perda da vitaliciedade do auxílio-acidente só projetará efeitos para os benefícios concedidos a partir de 11.12.1997.[1]

As decisões judiciais também caminham no mesmo sentido, ou seja, de assegurar àqueles que se acidentaram anteriormente a 11.12.97, a possibilidade de acumulação dos benefícios de auxílio acidente e aposentadoria.[2]

Não obstante, os Postos do INSS têm cancelado auxílio acidente por ocasião da concessão de aposentadoria, o que, ao dizer dos doutrinadores constitui violação ao direito adquirido, cabendo o ajuizamento de ações para reparação desse dano.[3]

Com relação à situação do Sr. Antonio ...., se ele estivesse somente vinculado ao RGPS, por ter o auxílio acidente concedido em 1982, a natureza do benefício é de ordem vitalícia e poderá

1 Lei Previdenciária Comentada: Ed. Quartier Latin, 2005, p.205.

2 STJ:Resp. 286.174/SP; 5ª.Turma; Rel. Min José Arnaldo da Fonseca, DJU 20.05.2002.

3 Ob.cit.p.205/206.

ser cumulado com os proventos de aposentadoria, incumbindo, se for o caso de eventual cancelamento por ocasião da jubilação, ajuizar a ação cabível para fazer valer o seu direito.

No tocante à situação desse servidor no âmbito do RPPS, não há nenhum impedimento, de ordem legal, para que ele em fruição de auxílio acidente no RGPS, possa aposentar-se por idade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço/contribuição prestado a partir de seu ingresso na Prefeitura de .....

Com relação ao fato de mesmo acidentado, com sequelas no joelho esquerdo, ter logrado laudo de aptidão para o exercício do cargo público, e mesmo assim, desempenhou regularmente suas funções até a presente data, são fatos de natureza médica, que somente os experts poderão explicar.

É importante registrar que a lei federal define o auxílio acidente como *indenização ao segurado quando, após consolidação das lesões decorrentes de acidente de qualquer natureza, resultarem sequelas que impliquem redução da capacidade para o trabalho que habitualmente exercia* (art. 86).

Portanto, a indenização está vinculada à **redução** de capacidade do trabalhador em relação a **determinado trabalho que exercia**, não à incapacitação total. O que se indeniza é a **parcela da capacidade laboral perdida**.

É o parecer, s.m.j.fevereiro de 2008.

AUXÍLIO DOENÇA E SALÁRIO MATERNIDADE – BASE DE CÁLCULO – VERBAS TRANSITÓRIAS

Venho aqui tentar solucionar uma dúvida sobre o pagamento do salário maternidade e auxilio doença pelo RPPS às servidores gestantes.

A legislação do Município prevê que:

> Art. 116. O salário-maternidade será devido à segurada durante 120 (cento e vinte) dias consecutivos, com início 28 (vinte e oito) dias antes do parto e a data de ocorrência deste.
>
> § 1° O salário-maternidade consistirá em renda mensal igual à última remuneração da segurada, a ser paga diretamente pelo Município

Porém, o que devemos entender por remuneração da segurada?

Remuneração nesse caso é a remuneração de contribuição da segurada, aquela que forma a base da contribuição previdenciária, ou; a remuneração assim compreendida

aquela recebida pela servidora no mês anterior ao do inicio da licença?

Faço a pergunta pois existem diferenças nos valores para tal:

Se pagarmos pela remuneração de contribuição serão excluídas do pagamento do benefício as verbas temporárias assim compreendidas:

> Art. 94. Para efeito de recolhimento de contribuição previdenciária, entende-se por base de contribuição o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em Lei, os adicionais de caráter individual ou quaisquer outras vantagens, incorporadas ou incorporáveis, exceto:

I - salário família;
II - diárias de viagens;
III – adicional de transporte;
IV- adicional de insalubridade e de periculosidade;
V - parcela percebida em decorrência de exercício de cargo em comissão ou de função de confiança;
VI - abono de permanência;
VII - licença prêmio em pecúnia;
VIII – abono pecuniário de férias;
IX – adicional de abono pecuniário de férias;
X – adicional de férias;
XI – adicional pela prestação de serviço extraordinário;
XII – adicional noturno;
XIII – complemento de jornada de trabalho da Guarda Civil Municipal;
XIV – carga suplementar do magistério;
XV – gratificação natalícia;
XVI – auxílio natalidade;
XVII – gratificação pelo exercício das funções de membro da Comissão Permanente de Licitações e Pregoeiro, bem como das respectivas equipes de apoio;
XVIII – gratificação paga ao Diretor de Escola por número de classe superior a]08oito);
XIX – gratificação por substituição paga ao professor substituto;
XX – outras parcelas cujo caráter indenizatório esteja definido em Lei.

Agora, se o pagamento do benefício for feito com base na remuneração da servidora pago pelo ente patrocinador, o Instituto terá que pagar uma remuneração na qual estarão incluídas verbas temporárias que não incorporam a remuneração do servidor, as quais, se somadas, na maioria das vezes representam o dobro do vencimento base da servidora.
Assim, o salário maternidade e o auxílio doença após o 15º dia de afastamento, deverão ser pagos utilizando como base de cálculo a remuneração do servidor que é formada pelo vencimento base do cargo acrescido das vantagens permanentes, incorporadas ou incorporáveis na forma da lei, excluídas as verbas descritas nos incisos I ao XX?
Caso contrário prejudicaria o equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência.

RESPOSTA:

A consulta enseja breves considerações sobre a base de cálculo da contribuição previdenciária para o RPPS e a remuneração no cargo efetivo dos servidores do Município, bem assim os princípios que regem o regime.

O consulente tem toda razão quando enfatiza que o pagamento dos mencionados benefícios previdenciários sobre a **última** remuneração do servidor pode ensejar prejuízo para o sistema, na medida em que a contribuição previdenciária, nos termos da legislação municipal colacionada, não incide sobre as verbas transitórias.

Interpretar o contrário seria violar o disposto no art. 195, § 5º, da Constituição Federal, que atrela o benefício previdenciário ao seu custeio (não há benefício sem custeio).

Além disso, como bem assinala o consulente, essa exegese da lei leva ao descumprimento

dos princípios da contributividade e do equilíbrio financeiro atuarial do regime, inscritos no caput do art. 40 da Constituição federal.

Assim, correto o entendimento de que ambos os benefícios previdenciários serão concedidos tendo por base a remuneração no cargo efetivo, assim entendida o vencimento base do cargo, acrescido das vantagens permanentes, incorporadas ou incorporáveis, excluídas as vantagens transitórias, que acertadamente estão excluídas da base da contribuição.

Anoto, entretanto, que a forma como disposta na lei poderá ensejar questionamentos junto ao Judiciário, que, por sua vez, poderá decidir orientado simplesmente na literalidade da lei, razão pela qual se recomenda a alteração dos dispositivos que remetem à última remuneração do servidor. Vale dizer: a lei deverá ser modificada para contemplar como base de cálculo do auxílio maternidade e auxílio doença **a remuneração no cargo efetivo** na forma prevista na lei como base da contribuição previdenciária.

Por oportuno, salientamos a necessidade de incidir a contribuição previdenciária sobre a gratificação natalina, dada a sua natureza salarial, conforme decidiu o Supremo Tribunal Federal.

Confira-se:

> **A gratificação natalina, em virtude de sua natureza salarial, é hipótese de incidência da contribuição previdenciária. Precedentes. (RE 411.102-ED,p. de 20-10-06; AI 647.855-AgR, j. 3-10-08.)**

É o parecer, s.m.j., agosto de 2010.

APOSTILAMENTO AO TÍTULO DE APOSENTADORIA – CARGO EM COMISSÃO- AFASTAMENTO PARA TRATAMENTO DE SAÚDE

A lei municipal que trata do APOSTILAMENTO do nosso município, dispõe que o servidor público que no exercício do cargo de provimento em comissão, dele for afastado sem ser a pedido ou por penalidade, ou se aposentar, fica assegurado o direito de continuar percebendo a remuneração do cargo, desde que o seu exercício compreenda período igual ou superior a 10 anos consecutivos ou não. E ainda, se o período for inferior a 10 anos e igual ou superior a 05 anos, o funcionário terá direito a título de vantagem pecuniária, por ano de exercício, a 01/10 da diferença entre o vencimento do cargo comissionado e a do cargo efetivo que será somado ao vencimento do cargo efetivo.

Temos uma situação em que uma servidora efetiva, exercia um cargo comissionado (tempo no cargo: 3 anos e dez meses) e se afastou para tratamento de saúde, percebendo nesse tempo, o equivalente à remuneração do cargo em comissão. Após 05 anos em auxilio doença a servidora foi aposentada por invalidez e exonerada do cargo em comissão e está pleiteando o apostilamento no cargo para receber este benefício na aposentadoria.

Pergunto: A servidora tinha aproximadamente, 04 anos, na função antes de se afastar para tratamento, logo não completou interstício necessário de 5 anos para apostilar proporcionalmente.

A dúvida é a seguinte: Esse período em que a mesma esteve afastada para tratamento de saúde e recebendo pelo cargo em comissão, é considerada como se no exercício do cargo estivesse?

O art. 1º da lei municipal 2.995/96 dispõe que servidor deve estar no exercício do cargo de provimento

em comissão e o Estatuto do servidor Público Municipal dispõe que Exercício é o efetivo desempenho das atribuições do cargo.
O Art. 25 da lei do Estatuto Municipal traz que Exercício é o efetivo desempenho das atribuições do Cargo.
A lei Municipal Local Não considera como efetivo exercício o auxílio doença.
A servidora se aposentou por invalidez em 29/01/2010 e o cálculo foi pela média contributiva.
A servidora contribuiu durante todo o tempo que esteve afastada por auxilio doença, sobre o cargo em comissão. Quando o servidor completa 05 anos no cargo e dele é afastado passa a receber o valor de seu cargo comissionado, proporcional ao tempo no cargo. Ao completar 10 anos no cargo fará jus ao salário integral do cargo em comissão.
Em ambos os casos, mesmo sendo exonerado, o servidor terá direito a continuar recebendo o valor a que fizer jus do cargo comissionado.

RESPOSTA:

O consulente trata a matéria de incorporação ou permanência das vantagens decorrentes do exercício de cargo em comissão como suscetíveis de apostilamento.

No caso, o apostilamento constitui o ato de declaração de um direito do servidor.

O caso posto em dúvida diz respeito a uma servidora que implementou o período de cinco anos, estando afastada em parte desse tempo para tratamento de saúde, recebendo, durante o período de afastamento, o valor equivalente a esse cargo e tendo contribuído sobre o valor desse cargo.

Pelos esclarecimentos prestados, a lei municipal dispõe que o exercício do cargo em comissão gerará, para o servidor, o direito de continuar a perceber por esse cargo, quando dele se desligar, desde que tenha cumprido o interstício de 10 (dez) anos consecutivos ou não ou, pelo menos, cinco anos.

Os aspectos a serem considerados na presente questão são os seguintes:

O primeiro diz respeito à exigência da lei para a permanência do valor do cargo em comissão. Não se exige que haja **efetivo exercício** no cargo em comissão. A lei estabelece apenas **exercício**. Portanto, nas situações de afastamento do cargo por doença, como é a versada no presente, não se pode dizer que houve suspensão da contagem do prazo necessário para a permanência da vantagem pecuniária.

Em segundo lugar, não há previsão na lei para que, no caso do auxílio doença, o servidor deixe de receber pelo cargo em comissão, o que realmente ocorreu, tendo, inclusive a interessada contribuído sobre o valor do cargo em comissão.

Em terceiro lugar, a lei local estabelece que a permanência do valor do cargo em comissão dar-se-á na atividade, isto é, o respectivo valor será acrescido à remuneração no cargo efetivo.

Em quarto lugar, os efeitos do exercício do cargo em comissão são os seguintes: se o servidor exercer o cargo por período igual ou superior a 10 (dez) anos, terá direito à permanência do valor integral do cargo em comissão, que será acrescido à remuneração no cargo efetivo. Se por prazo igual ou superior a cinco anos, o interessado terá direito, a título de vantagem pecuniária, por ano de exercício, a 01/10 da diferença entre o vencimento do cargo comissionado e a do cargo efetivo, que será somado ao vencimento do cargo efetivo.

Ora a servidora exerceu o cargo em comissão por cinco anos, não obstante na condição de afastada para fruição de auxílio doença, por cerca de um ano.

O fato é que não se pode dizer que ela não exerceu o cargo, pois a lei não fixou, para a permanência, o efetivo exercício, ou seja, o exercício real, mas o simples exercício.

A servidora estava em exercício, portanto, tem direito a ter acrescido à remuneração no cargo efetivo o valor correspondente a 1/10 da diferença entre o vencimento do cargo comissionado e a do cargo efetivo, por ano exercido, portanto, faz jus a 5/10 dessa diferença.

Em suma, a nosso ver, a servidora tem direito ao apostilamento pretendido, para fazer constar que tem permanência a 5/10 da diferença entre o valor do cargo em comissão e ao do cargo efetivo.

Ocorre que, em se tratando de cálculo de média dos proventos de aposentadoria, a lei federal nº 10.887/04 – que dispõe sobre normas gerais de obrigatório cumprimento pelos entes federativos – prevê que feito o cálculo da média (que considerará as contribuições feitas sobre o cargo em comissão), o seu resultado será confrontado com a remuneração no cargo efetivo (que contará com a permanência de 5/10 da diferença entre os valores dos cargos), sendo **adotado como base de cálculo do percentual devido** (100%, no caso de integralidade ou o percentual relativo ao tempo de contribuição apurado, no caso de proventos proporcionais) **o de menor valor**.

Assim, não obstante a interessada tenha direito de ver apostilada a permanência acima aludida, mister se faz esse confronto, para finalmente adotar-se como base de cálculo o menor valor apurado, obtido da comparação entre o resultado da média e a remuneração no cargo efetivo (acrescida dos 5/10).

Em suma, após o apostilamento, o procedimento de confronto deve ser feito, para a definição do valor dos proventos a ser adotado (considerado o menor valor).

É o parecer, s.m.j., junho de 2010.

AUXÍLIO DOENÇA – FIXAÇÃO DO VALOR

Solicitamos parecer técnico sobre alteração proposta à Lei...– Estatuto dos Servidores Públicos do Município...
O Estatuto dos Servidores Municipais, no Capítulo IV, Seção I, trata da licença para tratamento de saúde.
Diz o artigo 102 da supracitada Lei: "*Será concedida ao servidor licença para tratamento de saúde, a pedido ou de ofício, com base em perícia médica, sem prejuízo da remuneração a que fizer jus*". (Grifos nossos).
Já a Lei nº..., que regulamenta o Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município, estabelece no artigo 58, § 1º que: "*a aposentadoria por invalidez será precedida do recebimento do auxílio-doença pelo órgão de origem, por um período de até vinte e quatro meses ressalvado o disposto no § 9º deste artigo*". (Grifos nossos).
O § 9º do artigo acima citado estabelece: "*Em caso de doença que impuser afastamento compulsório, com base em laudo conclusivo da medicina especializada, ratificado pela junta médica, a aposentadoria por invalidez independerá de auxílio-doença e será devida a partir da publicação do ato de sua concessão*".
As alterações do Estatuto dos Servidores Públicos do Município de...– Lei nº ..estão sendo objeto de estudo por uma comissão instituída para esta finalidade e uma das sugestões de alteração proposta por um dos membros da comissão diz respeito à concessão da licença para tratamento de saúde e a forma de pagamento do auxílio-doença.
Assim, o antigo artigo 102 da Lei nº ....teria, pela sugestão proposta, suprimida a sua parte final, acrescentando-se um artigo novo com a redação abaixo exposta, reduzindo em 30% a remuneração do servidor que entrasse em gozo de auxílio-doença.

ARTIGO 102:- SERÁ CONCEDIDA AO SERVIDOR LICENÇA PARA TRATAMENTO DE

SAÚDE, A PEDIDO OU DE OFÍCIO, COM BASE EM PERÍCIA MÉDICA.
ARTIGO 103:- SENDO CONCEDIDA A LICENÇA DE QUE TRATA O ARTIGO ANTERIOR E ESTA FOR SUPERIOR A 15 (QUINZE) DIAS, A PARTIR DO 16º (DÉCIMO SEXTO) DIA, O SERVIDOR TERÁ SUSPENSA A SUA REMUNERAÇÃO E PASSARÁ A PERCEBER AUXILIO DOENÇA QUE SERÁ EQUIVALENTE A 70% (SETENTA POR CENTO) DE SUA REMUNERAÇÃO.
PARÁGRAFO ÚNICO:- EM CASO DE ACIDENTE DE TRABALHO OU MOLÉSTIA PROFISSIONAL, O AUXILIO DOENÇA SERÁ EQUIVALENTE À 100% (CEM POR CENTO) DE SUA REMUNERAÇÃO.

Tal alteração, **segundo a Administração Municipal**, visa única e exclusivamente coibir abusos no caso de licenças saúde concedida a servidores possam estar **simulando** a existência de doenças simplesmente para recebimento do benefício sem a devida contraprestação do trabalho.
Há altos índices de afastamento por depressão, p. exemplo, onde fica a dúvida se seria realmente necessário o afastamento.
Somente para esclarecimentos ressaltamos que o órgão de origem onde os servidores estatutários estiverem lotados continuará custeando o auxílio-doença, pois quando o Instituto de Previdência dos Servidores Públicos Municipais foi criado houve um acordo entre os órgãos que compõem o Ente Municipal e o Instituto.
Referido acordo entre os órgãos do Ente Municipal e o Instituto visa diminuir o déficit do ente previdenciário, já que na criação da Autarquia de Previdência Municipal não foi feito aporte inicial de recursos, não houve um período de carência para início da concessão de benefícios e o Instituto assumiu 80 (oitenta) antigos aposentados.
Em contrapartida os órgãos componentes do Ente municipal assumiram o pagamento do auxílio-doença de seus servidores.
Em vista do exposto pergunta-se:

1) É inconstitucional ou ilegal a redução de 30% na remuneração dos servidores que entrarem em gozo do auxílio-doença, conforme sugerido pelo membro da comissão de estudo das alterações à Lei nº...?
2) Existe óbice jurídico na concessão **pelo órgão de origem** do benefício do auxílio-doença proporcional, como é feito hoje no Regime Geral de Previdência Social, conforme sugerimos abaixo?

Art. Será concedida ao servidor licença para tratamento de saúde, a pedido ou de ofício, com base em perícia médica, ocasião em que o servidor passará a perceber o benefício do auxílio-doença.
Art. O auxílio-doença, inclusive o decorrente de acidente do trabalho, consistirá numa renda mensal correspondente a 91% (noventa e um por cento) do salário-de-benefício e será custeado pelo órgão de origem onde o servidor estiver lotado, por um período de até vinte e quatro meses, ressalvado o disposto no § 9º do artigo 52 desta Lei.
Art. O salário-de-benefício para fins de cálculo do benefício do auxílio-doença consistirá na média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição, correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo.
§ 1º O valor do salário-de-benefício não será inferior ao piso estabelecido para os servidores municipais e nem superior ao teto estabelecido no artigo 37, XI, da Constituição Federal.
§ 2º Os salários-de-contribuição, considerados no cálculo do valor do salário-de-benefício, serão corrigidos mês a mês de acordo com a variação integral do Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC, calculado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

3) No caso de vir a ser viável juridicamente a sugestão acima, como fica a questão das contribuições ao Instituto e a contagem do tempo que o servidor permaneceu em gozo do auxílio-doença para fins de aposentadoria?

RESPOSTA

O Instituto consulente submete à consulta questões ligadas ao auxílio-doença.

Atualmente, o benefício é concedido pelo Instituto previdenciário, sendo correspondente a 100% da remuneração no cargo efetivo.

Pretende-se alterar a legislação vigente, sendo duas as propostas para alteração.

Pela primeira delas, recomendada pela Comissão de servidores que estuda o assunto, o auxílio-doença passaria a equivaler a 70% da remuneração no cargo efetivo do servidor.

A justificativa seria impedir o afastamento por doenças inexistentes, desestimulando a solicitação de auxílio doença.

A segunda proposta parte da fixação de 91% de uma base de incidência, calculado sobre média apurada na forma adotada pela Lei federal nº 10.887, de 2004.

Pretende o consulente saber:

1) se a primeira proposta é inconstitucional ou ilegal,tendo em vista a redução dos valores do auxílio doença;
2) se a segunda proposta for viável, como fica a contribuição previdenciária no auxílio doença e a contagem do tempo de contribuição na percepção do referido benefício?

É o sucinto relatório.

Opinamos.

Desde já entendemos que o Município tem autonomia para dispor sobre a quem caberá o ônus pelo pagamento do auxílio doença, Instituto previdenciário ou o erário municipal.

Com efeito, embora o auxílio doença seja benefício previdenciário, consoante prevê a Constituição Federal e a legislação infraconstitucional que disciplina o RGPS, o fato é que se considera constituído o regime próprio de previdência do servidor, desde que a aposentadoria e a pensão sejam custeadas pelos recursos previdenciários constituídos, dentre outros, pelas contribuições previdenciárias.

Os demais benefícios podem ficar à conta do ente federativo, e a sua concessão observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para eles pelo RGPS, consoante previsto pelo § 12 do art. 40 da CF.

Com relação à primeira proposta, entendemos questionável a fixação de 70% da remuneração do servidor no cargo efetivo. Se considerarmos, ainda, que sobre o auxílio doença deve incidir obrigatoriamente a contribuição previdenciária de, no mínimo, 11%, fica difícil sustentar a razoabilidade da medida.

Por outro lado, a concessão do benefício acabará por reduzir a remuneração do servidor, em total confronto com o disposto no art. 37, XV, da Constituição Federal.

Ademais, não se justifica, para coibir um equívoco (afastamentos ilegítimos), cometer-se outro maior, prejudicando os servidores que realmente estão doentes e que terão sérias dificuldades para manter-se com o equivalente a pouco mais da metade da sua remuneração no cargo efetivo (considerando o desconto de 30% mais 11%)

Ainda, há que se observar que se nenhum benefício previdenciário pode ter valor menor que o salário mínimo, para aqueles servidores que já percebem o equivalente a esse limite, a medida não teria nenhuma repercussão.

O problema da concessão de auxílio doença indevido é geral, o que tem demandado um esforço dos Institutos para reduzir a concessão dos afastamentos, seja adotando critérios médicos mais rigorosos, seja no estudo de medidas administrativas, como a criação de programas para os

servidores afastados, de acompanhamento e avaliação do respectivo estado de saúde; se a doença tem regredido com a utilização da medicação e quais os recursos de que o doente tem se utilizado para restabelecimento da saúde.

Esse acompanhamento seria feito por técnicos especializados, em especial, assistentes sociais, mediante comparecimento semanal dos servidores afastados ao Instituto ou visitas domiciliares.

O que é possível suprimir do valor do benefício previdenciário são as vantagens *pro labore facto*, ou seja, aqueles adminículos que só são percebidos em razão do trabalho feito.

Como exemplo, temos o adicional de insalubridade e periculosidade, que constitui base de incidência da contribuição previdenciária, quando incorporável.

Para tanto, é recomendável disciplinar as hipóteses de suspensão dessas vantagens transitórias, nos casos de afastamento sem vencimentos, auxílio doença por mais de 30 dias e outros.

Outra medida: a lei pode estabelecer que o período de auxílio doença não será considerado como efetivo exercício no serviço público, portanto, será descontado da apuração do tempo de serviço, para fins de concessão de adicionais de tempo de serviço e outras vantagens funcionais, ou para efeito de implemento dos requisitos para aposentadoria voluntária – tempo de efetivo exercício no serviço público, tempo na carreira e no cargo.

Na segunda proposta, anotamos dois pontos que requerem melhor reflexão.

Em primeiro lugar a adoção de 91% e não 100% para o valor do benefício no RGPS é explicado pela doutrina como presunção da contribuição previdenciária a cargo do empregado que varia de 8% a 11%. Esse valor é para compensar o fato de que, durante o recebimento do auxílio-doença, o segurado não efetiva contribuições ao sistema.

Afirma-se que essa diferença equivale a uma contribuição implícita.

Assevera Társis N.Sarlo Jorge: *em outras palavras, ao invés de se criar uma contribuição a ser retida na fonte pagadora do benefício (INSS), preferiu o legislador simplesmente já instituir esta "contribuição" no próprio fator redutor do benefício.*[1]

Importa salientar que se for adotado o critério assemelhado ao do RGPS, para o valor do auxílio-doença, essa mesma lei, diante da contribuição previdenciária implícita, deverá considerar o período de auxílio doença como **tempo de contribuição**, para fins de implementação do requisito respectivo, com vistas à obtenção das várias modalidades de aposentadoria.

Além disso, o percentual não será de 91%, mas de 89%, já que a contribuição previdenciária do servidor é, no Município consulente, de 11%.

O que releva assinalar é que não deve o Instituto deixar de recolher à conta dos recursos previdenciários, a contribuição previdenciária do servidor, sob a forma implícita ou explícita, conforme orienta o § 1º do art. 25 da ON 1/2007[2], da Secretaria das Políticas de Previdência Social.

Com relação à adoção do critério de média, entendemos ser passível de distorção, pois sendo a média atualizada segundo índices do INPC, pode acabar redundando num valor maior que o equivalente à remuneração do servidor no cargo efetivo, provocando exatamente o que se quer coibir – o recrudescimento da concessão do auxílio-doença.

É o parecer, s.m.j., julho de 2008.

1 Manual de Benefícios previdenciários. Ed Lúmen Júris, 2006, p. 287.

2 No mesmo sentido, a ON 2/2009, do MPS.

Aposentadoria por invalidez – servidor em estágio probatório

dúvida: Por favor, é possível aposentadoria por invalidez decorrente de acidente de trabalho para servidor concursado, admitido em 01/1992 ainda não aprovado em estágio probatório por exercício de cargo comissionado desde sua posse?

RESPOSTA:

O questionamento posto em consulta traz dois aspectos que merecem ser analisados, a saber:o primeiro relativo à concessão de aposentadoria por invalidez no RPPS e eventual interferência de eventos como a não estabilidade na concessão de aposentadoria por invalidez e o segundo pertinente à relação existente entre o exercício do cargo em comissão e a estabilidade.

Com relação à concessão de aposentadoria por invalidez no RPPS, diferentemente do RGPS, não há nenhum período de carência a ser observado.

O servidor vinculado ao RPPS poderá obter a aposentadoria por invalidez ou compulsória, independentemente do tempo de serviço/contribuição aportado ao regime.

Basta ter tomado posse e iniciado exercício em cargo efetivo, para que o servidor se submeta ao RPPS e, portanto, seja titular dos benefícios previdenciários que têm como fatos geradores a doença, o acidente de trabalho, a maternidade, a invalidez e a compulsoriedade.

Portanto, o fato de o servidor não ter alcançado a estabilidade (que é atributo dele e não do cargo), não impede a concessão do auxílio-doença, maternidade, aposentadoria por invalidez e compulsória e acidente em serviço.

No tocante ao exercício de cargo em comissão como fator impeditivo para a o cumprimento do estágio probatório, desconhecemos lei que discipline nesse sentido.

Os estatutos dos servidores, em geral, contêm dispositivo que considera como efetivo exercício no serviço público o tempo em que o servidor se afasta do cargo efetivo para exercer cargo em comissão de direção, chefia ou assessoramento (exercício ficto do cargo base efetivo).

Confiram-se as disposições contidas no art.102 da Lei federal nº 8.112, de 1990, que disciplina o regime jurídico dos servidores federais:

> 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;
>
> IV - participação em programa de treinamento regularmente instituído, conforme dispuser o regulamento;
>
> V - desempenho de mandato eletivo federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal, exceto para promoção por merecimento;
>
> VI - júri e outros serviços obrigatórios por lei;
>
> VII - missão ou estudo no exterior, quando autorizado o afastamento, conforme dispuser o regulamento;
>
> VIII - licença:
>
> a) à gestante, à adotante e à paternidade;

b) para tratamento da própria saúde, até o limite de vinte e quatro meses, cumulativo ao longo do tempo de serviço público prestado à União, em cargo de provimento efetivo;

c) para o desempenho de mandato classista ou participação de gerência ou administração em sociedade cooperativa constituída por servidores para prestar serviços a seus membros, exceto para efeito de promoção por merecimento;

d) por motivo de acidente em serviço ou doença profissional;

e) para capacitação, conforme dispuser o regulamento;

f) por convocação para o serviço militar;

IX - deslocamento para a nova sede de que trata o art. 18;

X - participação em competição desportiva nacional ou convocação para integrar representação desportiva nacional, no País ou no exterior, conforme disposto em lei específica;

XI - afastamento para servir em organismo internacional de que o Brasil participe ou com o qual coopere.

Desse modo, o consulente deverá verificar se o estatuto de seus servidores contém dispositivo semelhante e que poderá ser invocado como fundamento da declaração do direito do servidor à estabilidade.

Com relação à implementação do prazo para aquisição da estabilidade, a Constituição Federal dispõe, no art. 41, que são estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

No § 1º do referido preceptivo, elencam-se as várias hipóteses em que o servidor perderá o cargo, inclusive em razão de avaliação de desempenho insuficiente, a ser disciplinada por lei complementar cujo projeto pende de aprovação no Congresso Nacional (PL 248/98).

Tal dispositivo foi alterado somente com a EC nº 19/98, aplicável, portanto, aos servidores que ingressaram após a edição da emenda.

Para os servidores que já estavam no serviço, como é o caso analisado na presente, há de se aplicar o disposto no referido artigo com a redação anterior à da emenda reformadora e que estabelecia o prazo **de dois** anos de efetivo exercício para a aquisição da estabilidade.

Portanto, o servidor em comento, ingressando em 1992 e não constando nenhuma representação contra a aquisição do benefício da estabilidade, e considerando que o exercício do cargo em comissão não impede tal aquisição, a nosso ver, já está estável no serviço público, com os corolários decorrentes da citada estabilidade.

É o parecer, s.m.j., agosto de 2008.

P.S. Em acréscimo, é de se dizer que muitos entes têm legislado no sentido de não autorizar o exercício do cargo em comissão para os servidores que ainda não cumpriram o estágio probatório, para fins de efetivo cumprimento do dispositivo constitucional.

AVERBAÇÃO DE TEMPO POSTERIOR À APOSENTADORIA COMPULSÓRIA

Estamos com dúvidas para adotar um procedimento e gostaríamos de uma orientação.
Temos um servidor que no dia 01/09/2008 completa 70 anos de idade e já tem 29 anos de Serviço Publico, portanto tem todos os quesitos para uma aposentadoria compulsória.
Acontece que o mesmo não encontra sua original do Tempo de contribuição que lhe foi repassada pelo INSS.
Perguntamos então como proceder, já que não podemos postergar sua aposentadoria, mas também não podemos de deixar de cumprir as regras básicas exigidas pelo tribunal?

RESPOSTA:

A questão envolve a análise da possibilidade de revisão da aposentadoria para averbação de tempo de contribuição ou de serviço, prestado anteriormente à aposentadoria, com vistas à melhoria do benefício.

O assunto é polêmico e há duas posições doutrinárias a respeito: uma que não admite a revisão em nenhuma hipótese e outra que a admite em determinadas situações.

Os que não admitem, argumentam que em se tratando se inativação volutária decorrente de requerimento do beneficiário, ao pleitear e obter o benefício, já exerceu o direito formativo gerador do mesmo, tornando o ato definitivo e que tratando-se de ato administrativo composto, após o registro do Tribunal de Contas o ato está perfectibilizado e insusceptível de alteração.

Os que a admitem, fundamentam-se na tese de que o ato jurídico perfeito, instituto vocacionado à garantia do trabalhador ou servidor, para proteção de seus interesses, deve ser invocado sempre a seu favor e nunca contra, principalmente nas decisões das Cortes de Contas que admitem a desaposentação.

Entretanto, os que admitem a revisão restringem-na a situações especifícas, quais sejam, servidores que não logram obter a certidão de tempo requerida junto ao INSS, por ex., anteriormente à inativação, **nos casos de aposentadoria compulsória e por invalidez**; e servidores que, anteriormente à inativação, discutiam judicialmente o reconhecimento do tempo de contribuição ou de serviço.

Consoante prelecionamos em outra oportunidade:

> *Em suma, pode-se sintetizar a matéria da seguinte forma:*
> *1. só cabe revisão antes do registro pelo Tribunal de Contas;*
> *2. depois de registrada, a aposentadoria voluntária só ensejará revisão quando o servidor houver anteriormente requerido ou ingressado com ação judicial visando seu reconhecimento;*
> ***3. nos casos de aposentadoria por invalidez ou compulsória, caberá a inclusão de tempo de contribuição ou serviço não averbado, porquanto se originam em atos da administração, em que não há o exercício de um direito formativo gerador por parte do servidor.***
> *Cabe lembrar que em todos os casos em que a revisão ocorrer após o registro da Corte de Contas caberá a observância do comando contido na Súmula nº 6 do Supremo Tribunal Federal.*[1]

Assim, no caso em tela, será possível a concessão da aposentadoria com o tempo de serviço ou contribuição constante dos registros do servidor, mediante a fixação dos proventos com base nesse período comprovado.

---

1 Briguet, Victorino e Horvath in Previdência Social Aspectos práticos e doutrinários dos Regimes Jurídicos próprios, Ed. Atlas, 2007, p.254.

Com relação à certidão de tempo de contribuição ao RGPS, é possível que o interessado, em sede de revisão, requerer a segunda via do documento, consoante dispõe a normatividade vigente.

Para obtenção dessa segunda via de certidão, a Instrução Normativa do INSS/Pres. Nº 20, de 20.11.2007[2], prevê, no art. 337, os procedimentos que deverão ser seguidos pelos interessado, e que passamos a reproduzir:

> **Art. 337. Se a CTC, uma vez emitida, não tiver sido utilizada para fins de averbação no órgão de Regime Próprio de Previdência ou se, uma vez averbada, o tempo certificado comprovadamente não tiver sido utilizado para obtenção de qualquer direito ou vantagem no RPPS, e desde que devolvido o original, caberá sua revisão, inclusive para fracionamento de períodos, conforme disposto no art. 329 desta Instrução Normativa.**
>
> **§ 1º Em caso de impossibilidade de devolução pelo órgão de RPPS, caberá ao emissor encaminhar uma nova CTC com ofício esclarecedor, cancelando os efeitos da anteriormente emitida.**
>
> **§ 2º Para possibilitar a revisão, o interessado deverá apresentar:**
>
> **I – o requerimento para o cancelamento da certidão emitida anteriormente;**
>
> **II – a certidão original anexa ao requerimento;**
>
> **III – a declaração emitida pelo órgão de lotação do segurado, contendo informações sobre a utilização ou não dos períodos lavrados em certidão emitida pelo INSS, e para que fins foram utilizados.**
>
> **§ 3º No caso de solicitação de 2ª via da CTC, deve ser juntada ao processo a devida justificativa por parte do interessado, observando o disposto nos incisos I e III do § 2º deste artigo.**
>
> **§ 4º Quer para revisão, quer para emissão de segunda via, a APS providenciará nova análise dos períodos, de acordo com as regras agora vigentes, para reformulação, manutenção ou exclusão dos períodos certificados e conseqüente cobrança das contribuições devidas, se for o caso, inclusive quanto aos pedidos de revisão de CTC com período de atividade rural.**
>
> **§ 5º Caberá revisão da CTC, inclusive de ofício, observado o prazo decadencial, quando constatado erro material, e desde que tal revisão não importe em dar à certidão destinação diversa da que lhe foi dada originariamente. Tal revisão será precedida de ofício esclarecedor ao RPPS de destino, para verificar a possibilidade de devolução da CTC original. Em caso de impossibilidade de devolução, caberá ao emissor encaminhar uma nova CTC, cancelando os efeitos da anteriormente emitida.**
>
> **§ 6º Para regularização/revisão de CTS/CTC emitida pelo RGPS (inclusive com tempo rural) que tenha sido utilizada em aposentadoria no RPPS, se aplica o prazo decadencial previsto no art. 103-A da Lei nº 8.213/91, acrescentado pela Medida Provisória nº 138, de 19 de novembro de 2003, convertida na Lei nº 10.839, de 5 de fevereiro de 2004, contado a partir de 1º de fevereiro de 1999, no caso da certidão ter sido emitida até 31 de janeiro de 1999, e contado da data da emissão da certidão, no caso da emissão ter sido após 1º de fevereiro de 1999, salvo se comprovada má-fé.**

Após a obtenção da segunda via, o interessado requererá a revisão, para averbação desse tempo junto ao RPPS.

O Instituto poderá deferir o pedido e alterar os proventos, tomando a cautela de, previamente ao pagamento dos novos valores, e se já aprovada e registrada a aposentadoria pelo Tribunal de Con-

2 Atualmente a matéria está disciplinada na IN 45/2010.

tas, comunicar àquela Corte, para nova aprovação, nos termos da Súmula nº 6 do STF.

Nos termos da referida Súmula, "*a revogação ou anulação, pelo Poder Executivo, de aposentadoria, ou qualquer ato aprovado pelo Tribunal de Contas, não produz efeitos antes de aprovada por aquele Tribunal*, ressalvada a competência revisora do Judiciário.

É o parecer, s.m.j., agosto de 2008.

CÁLCULO DE PROVENTOS – CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA E ABONO DE PERMANÊNCIA

Volto a escrever pois tenho outro problema , que talvez seja mais da prefeitura do que do IPREM.
O problema é o seguinte: quando a pessoa já contribuiu todo o tempo para a devida aposentadoria integral e quer continuar trabalhando, porém o seu teto é inferior a 2.600,0O, entendo que neste caso a pessoa continua trabalhando e recebendo o salário normal, mas sem desconto previdenciário da parte funcional, o que acarretaria a contribuição total parte patronal e funcional sendo efetuada pela prefeitura.
Olha só o problema o prefeito não acha justo contribuir a parte funcional desse funcionário, prefere que este funcionário aposente e desligue do serviço, sendo que o salário dessa pessoa vai dar para admitir duas pessoas. A pergunta é a seguinte se essa pessoa continuar contribuindo com o funcional até a idade máxima de aposentadoria e lá no futuro entrar com uma ação judicial querendo o ressarcimento, quem devolve? Entendo que será a prefeitura que irá arcar com isso, porém e se a pessoa concordar em descontar, mas fazendo isso com base legal em documento assinado de próprio punho, isso é legal ou não?
A data de nascimento da servidora - 24/07/1948
admissão 01/07/1974, continua trabalhando até hoje.

RESPOSTA:

A questão submetida diz respeito à possibilidade de isenção de contribuição previdenciária ao regime próprio de servidor – RPPS.

Trata-se de servidora, ao que parece, titular de cargo efetivo, que já implementou todas as condições para obter a aposentadoria com proventos integrais, com fundamento no art. 6º. da EC 41/03, ou seja, mais de 55 anos de idade, mais de 30 anos de contribuição (computando-se o tempo de serviço anterior a 1998), mais de 20 anos de efetivo exercício no serviço público (considerando-se que não haja descontos), mais de 10 anos de carreira e 5 anos de cargo.

A aposentadoria, ressalvados os casos de invalidez permanente e compulsoriedade, constitui direito subjetivo, ou seja, é ato voluntário, não sendo admissível que alguém, sequer o Prefeito, possa exigir que o servidor se aposente.

Por outro lado, ainda que a servidora em tela já tenha direito a aposentar-se, ela deverá recolher, sempre, a contribuição previdenciária fixada pelo Município, não havendo necessidade que ela assine documento responsabilizando-se pelo pagamento dessa contribuição.

A contribuição previdenciária tem a natureza de tributo e, como tal, deve ser obrigatoriamente recolhida, nos termos da lei.

Por outro lado, a Emenda Constitucional nº. 41/2003, para incentivar a permanência dos servi-

dores no serviço público, ainda que com direito a aposentar-se, determinou o pagamento, a esses servidores, de um **abono de permanência** equivalente ao valor fixado para a contribuição previdenciária.

Em suma: a servidora arca com o desconto da contribuição previdenciária e a Prefeitura paga o equivalente a esse desconto.

Portanto, o Instituto terá sempre a garantia de receber a contribuição previdenciária dos servidores em atividade e dos inativos e pensionistas, na forma estabelecida pela Emenda.

À **Prefeitura** incumbe **pagar, além da parte patronal, o abono de permanência**, que, na verdade, constitui um ressarcimento, ao servidor que a ele faz jus, do valor descontado de sua remuneração e recolhido a título de contribuição previdenciária.

Além disso, o pagamento do **abono de permanência independe de lei**, ou seja, a autorização para a sua concessão advém da própria Emenda Constitucional (Usualmente, o Prefeito edita um Decreto ou despacho normativo disciplinando o respectivo pagamento)

A meu ver, nesse ato do Prefeito deve restar claro, inclusive, como será feito o pagamento dos valores correspondentes aos abonos atrasados.

Basta a servidora requerer, que ela faz jus ao abono desde 01.01.04, se à essa época já havia contribuição previdenciária, no mínimo de 11%.

Se não havia, ou seja, se a contribuição previdenciária foi instituída após 01.01.04, tem ela direito a partir da data da instituição.

Se a Prefeitura se recusar ao pagamento do abono, caberá à servidora buscar no Judiciário o reconhecimento do seu direito.

Impende ainda esclarecer que esse abono cessa, quando a servidora se aposentar, voluntariamente, ou por qualquer das outras hipóteses de aposentadoria.

Na condição de aposentada, como ela perceberá proventos inferiores ao limite fixado para os benefícios do regime geral, segundo a informação do consulente, não mais terá o desconto da contribuição previdenciária e tampouco receberá o abono.

É o parecer, s.m.j.

Cálculo de média – não inclusão do 13º. Salário

No cálculo da média de julho de 1994 até a data da aposentadoria, o valor do décimo terceiro salário deve ser considerado também?

RESPOSTA:

A lei federal nº 10.887/04, que instituiu o critério para cálculo das aposentadorias concedidas com fundamento no art. 40 da CF, na redação da EC nº 41/03, não dispôs expressamente sobre essa questão.

É de se considerar, entretanto, que a contagem do tempo de contribuição é feita sempre com base nos 12 (doze) meses de que é constituído o ano civil.

Portanto, qualquer contagem ou apuração de tempo deve levar em conta os 12 (doze) meses que compõem o ano, salvo disposição expressa em contrário, prevista em lei.

O mesmo critério também deve ser observado para o cálculo da média. Vale dizer: são computadas somente as 12(doze) remunerações de contribuição, excluído o 13º salário.

Reforça esse entendimento o critério adotado pelo RGPS, nos termos da Lei nº 8.213/91, que estabelece no art. 29, § 3º:

> Art. 29. O salário-de-benefício consiste:
> (...)
> § 3º Serão considerados para cálculo do salário-de-benefício os ganhos habituais do segurado empregado, a qualquer título, sob forma de moeda corrente ou de utilidades, sobre os quais tenha incidido contribuições previdenciárias, **exceto o décimo-terceiro salário (gratificação natalina).**[1]

Em suma, no cálculo da média, deve-se tomar como base a remuneração que serviu de base de contribuição relativa aos 12 (doze) meses, exceto o 13º salário.

É o parecer, s.m.j., janeiro de 2008.

CÁLCULO DE PROVENTOS – SALÁRIO MÍNIMO

Servidor Público Municipal requereu atualmente sua Aposentadoria por Idade e os cálculos do Benefício resultou em valor inferior ao
Salário Mínimo Vigente atual.
Como já é de conhecimento de todos que nenhum Servidor deve receber como provento valor inferior a um Salário Mínimo, existe neste município uma Lei Complementar nº 10/04 que adere ao disposto na Lei Federal neste sentido, mais precisamente em seu art. 3º, inc. VI, a saber:" VI ? o valor mensal das aposentadorias e pensões não será inferior ao salário mínimo e nem superior ao subsídio do Prefeito, de acordo com o inciso XI do art. 37 da Constituição Federal; "
Sendo assim, questiono se poderíamos por exemplo, no holerite doServidor discriminar os valores conforme abaixo, para o caso de um Servidor que obteve R$ 200,00 de média de cálculo:
Aposentadoria - R$ 200,00
LC 10/04, art. 3º, inc VI (Complem Salarial) - R$ 310,00
Ou se existe alguma norma ou obrigatoriedade que exija que todo provento cujo cálculo resultou a valor inferior ao Salário Mínimo, deva ser discriminado o valor vigente:
Aposentadoria - R$ 510,00

RESPOSTA:

A fixação da aposentadoria decorre do regime a que está sujeito o seu beneficiário.

Melhor explicando: se o servidor se aposentar por uma das modalidades de aposentadoria previstas no art. 40, § 1º, da Constituição Federal, na redação das emendas reformadoras, ou seja, se o

---

1 Art. 29 O salário-de-benefício consiste: I - para os benefícios de que tratam as alíneas b e c do inciso I do art. 18, na média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo, multiplicada pelo fator previdenciário; II - para os benefícios de que tratam as alíneas a, d, e e h do inciso I do art. 18, na média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo;

§ 1º No caso de aposentadoria por tempo de serviço, especial ou por idade, contando o segurado com menos de 24 (vinte e quatro) contribuições no período máximo citado, o salário-de-benefício corresponderá a 1/24 (um vinte e quatro avos) da soma dos salários-de-contribuição apurados.

§ 2º O valor do salário-de-benefício não será inferior ao de um salário mínimo, nem superior ao do limite máximo do salário-de-contribuição na data de início do benefício.

cálculo for o de **média**, o resultado da operação, confrontado com a remuneração no cargo efetivo[1], será em parcela única, pois, a partir daí, esse servidor só terá direito a reajustes anuais, destinados a preservar o valor real do benefício. Se o valor dessa parcela, após o reajuste anual, ficar abaixo do mínimo, será complementado pelo valor que for necessário para alcançar o mínimo.

Nessa hipótese, se o servidor só recebia o padrão do cargo (R$ 200,00), complementa-se com R$ 310,00, valor esse que restará consignado como tal.

De igual modo as pensões, que forem calculadas a partir de 01.01.2004, que só terão direito a esses reajustes anuais.[2]

A fixação de proventos com fundamento no art. 6º da EC nº 41/03 e no art. 3º da EC nº 47/05 será feita de acordo com o disposto nos preceptivos, ou seja, será observada a integralidade da remuneração no cargo efetivo e, a partir daí, terão direito à paridade.

Assim, nesses casos, não se faz necessária a fixação em parcela única, ou duas parcelas, como exposto acima. Pelo contrário, é preciso fixar-se a remuneração no cargo efetivo, com todas as vantagens que a integram, pois, em caso de aplicação da paridade (igualdade entre ativos e inativos), a igualdade com os ativos será facilmente mantida.

Explicando: suponha-se que o servidor tenha se aposentado com o padrão do vencimento base, acrescido de uma gratificação permanente. Se o valor do vencimento base sofrer alteração, por conta de uma reorganização na carreira a que pertenceu o servidor, o valor a ele correspondente nos proventos será alterado como se ativo ele fosse.

Em síntese, aplicando-se as considerações feitas, se o servidor, aposentado com paridade, não possuía outras gratificações e só recebia o padrão do cargo efetivo, a situação será a mesma do exemplo referido acima, ou seja, os proventos deverão ser fixados no padrão do cargo efetivo - R$ 200,00 - com a complementação para alcançar o salário mínimo de R$ 310,00.

Se o padrão do cargo for alterado em 10%, por ex., por força de um aumento concedido à determinada carreira, em um certo mês do ano, a tabela de vencimentos dos ativos será modificada, passando aquele cargo a ter um padrão de R$ 220,00. Nesse caso, o provento do servidor com **direito à paridade** será alterado (por força do direito à paridade) em R$ 220,00, sendo que a complementação para o salário mínimo será de R$ 290,00 (duzentos e noventa reais) e não mais R$ 310,00.

Entretanto, esse aumento só será adotado para os servidores que se aposentaram com direito à paridade.

Aqueles que se aposentaram com critério de média só terão direito a reajustes anuais, observado, sempre, o salário mínimo fixado para o País.

Na situação exemplificada pelo consulente, não há diferença de procedimento, posto que o servidor só recebia na atividade o padrão do cargo, mas se ele receber outras parcelas em atividade, o procedimento será diferente se ele tiver os seus proventos calculados por média ou pela integralidade da remuneração no cargo efetivo.

Suponha-se que o servidor se aposente com fundamento no art. 3º da EC nº 47/05. Recebia ele R$ 120,00 de padrão de cargo, mais R$ 80,00, relativos à uma gratificação permanente por exercer atividade na Secretaria da Saúde.

---

1 Feita a confrontação, toma-se por base o menor valor.

2 Excetuam-se as pensões decorrentes das aposentadorias concedidas com fundamento no art. 3º da EC nº 47/05, que, por força do dispositivo constitucional, terão direito à paridade. O cálculo será na forma estabelecida no art. 40 da CF, mas farão jus à paridade e não ao reajuste anual tão somente.

Nessa situação, o provento será discriminado: cargo base – R$ 120,00, mais Gratificação R$ 80,00, e, afinal, a complementação – R$ 310,00.

Se for dado um abono de R$ 100,00 (cem reais), esse servidor terá o seguinte:

R$ 120,00 + R$ 80,00, + R$ 100,00, + R$ 210,00 (a título de complementação para o mínimo).

No caso do aposentado só com direito a reajuste anual, o abono não será concedido com recursos previdenciários e sua situação permanecerá inalterada. Vale dizer: se ele recebia R$ 220,00 + R$ 80,00 + R$ 100,00 de insalubridade + R$ 110,00 de hora extra, na atividade, por ocasião da fixação dos proventos será feito o cálculo de média, que se resultar a maior, será adotada a remuneração no cargo efetivo, ou seja, R$ 300,00 (R$ 220,00+R$ 80,00), em parcela única, complementando-se com R$ 210,00.[3]

A partir daí, essa relação só será modificada por ocasião do reajuste anual a ser concedido na mesma data e nos mesmos índices dos reajustes conferidos aos benefícios do RGPS (art. 15 da Lei 10.887/04, com a alteração subseqüente)

É o parecer, s.m.j., agosto de 2010.

Cálculo de proventos – parcelas excluídas do cálculo da média

1. Na média das maiores remunerações desde a competência jul/94 até a data presente, devem ser considerados, junto ao salário contribuição mensal, Quinquênio e Anuênio os eventos abaixo?

.Férias

.1/3 Férias

.Gratificação Natalina (13º salário)

.Abono 30% Gratificação Natalina

2. Caso a resposta seja afirmativa, devem-se ser somados os valores de Férias com a respectiva referência mensal e os valores de gratificação natalina com as competências de dezembro?

3.Os eventos que antes eram considerados como base de contribuição e hoje não mais são bases fixas, como hora extra, adicional noturno, etc devem ser acrescentadas no cálculo dos meses em que serviram de base na época?

4.Com base no artigo da Lei que rege este Instituto, especificada abaixo, questiona-se:

Deve-se somar o total de contribuições do servidor e dividir pelo número de contribuições prestadas para assim tirar a média de 80%? (sugestão esta dada por um antigo assessor previdenciário)

Ou pelo fato do mesmo artigo citar MAIORES remunerações não devemos considerar TODAS as remunerações para a média, e sim 80 remunerações mais altas? (sugestão esta dada por um outro Diretor de Instituto previdenciário desta região)

No entender de Vossa Senhoria, qual sugestão se apresenta como o mais correta?

Tal dúvida se fundamenta em que no mesmo artigo abaixo cita-se:

"...será considerada a média aritmética simples das MAIORES REMUNERAÇÕES..."

3 Observar que as vantagens transitórias não são base de cálculo da contribuição previdenciária, por não integrarem a remuneração no cargo efetivo, portanto, não entram no cálculo da média.

"...correspondentes a oitenta por cento de TODO o período contributivo..."

CAPÍTULO II

Do Cálculo dos Proventos de Aposentadoria

Art. 43. No cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores titulares de cargo efetivo de qualquer dos poderes do Estado, salvo a hipótese de aposentadoria do art. 44, será considerada a média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência.

RESPOSTA:

Para fins de cálculo de média, são consideradas as remunerações que serviram de base de contribuição dos 12 (doze) meses e não se inclui o 13º (embora esse seja base da contribuição previdenciária) e tampouco o abono do 13º salário.

Com relação ao adicional de 1/3 de férias, esse também não deve constituir base de cálculo, porquanto não deve ser tributado com a contribuição previdenciária. Somente levar em conta a remuneração do mês de férias.

Com relação aos eventos que estavam na base de contribuição anteriormente à criação da contribuição previdenciária para custeio dos RPPS ou anteriormente à nova alíquota de contribuição, no Município de São Paulo, por ex., há o entendimento de que devem ser considerados no cálculo da média, porque sofreram o desconto, conforme legislação vigente à época. Também não havia, à epoca, nenhuma restrição com relação às parcelas que deveriam compor a remuneração no cargo efetivo.

Justifica-se até a medida em face da disposição contida na Lei nº 10.177, de 2004, que prescreve que não havendo contribuição nas competências a partir de julho de 1994, a base de cálculo será a remuneração do servidor no cargo efetivo. (art. 1º, § 2º)

Consoante os procedimentos traçados na Orientação Normativa nº 1, de 2007[1], especifica-se o período desde julho de 1994 ou do início da contribuição, se o servidor ingressou após essa data (incluindo-se as contribuições havidas para o RGPS a partir de 1994, se for o caso), até o momento da aposentadoria. Calcula-se 80% do período e deste resultado, identificam-se as maiores contribuições do período.

Confira-se o disposto no art. 56 da ON acima referida:

Art. 56. No cálculo dos proventos das aposentadorias referidas nos arts. 51, 52, 53, 54, 55 e 61, será considerada a média aritmética simples das maiores remunerações ou subsídios, utilizados como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência.

§ 1º Para os efeitos do disposto no caput, serão utilizados os valores das remunerações que **constituíram base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência, independentemente do percentual da alíquota estabelecida ou de terem sido estas destinadas para o custeio de apenas parte dos benefícios previdenciários**.

§ 2º As remunerações ou subsídios considerados no cálculo do valor inicial dos proventos terão os seus valores atualizados, mês a mês, de acordo com a variação integral do índice fixado para a atu-

1 Atualmente, encontra-se vigente a ON 2/2009.

alização dos salários-de-contribuição considerados no cálculo dos benefícios do RGPS, conforme portaria editada mensalmente pelo MPS.

§ 3º Nas competências a partir de julho de 1994 em que não tenha havido contribuição do servidor vinculado a regime próprio, a base de cálculo dos proventos será a remuneração do servidor no cargo efetivo, inclusive nos períodos em que houve isenção de contribuição ou afastamento do cargo, desde que o respectivo afastamento seja considerado como de efetivo exercício.

§ 4º Na ausência de contribuição do servidor não titular de cargo efetivo, vinculado a regime próprio até dezembro de 1998, será considerada a sua remuneração no cargo ocupado no período correspondente.

§ 5º As remunerações consideradas no cálculo da média, depois de atualizadas na forma do § 2º, não poderão ser:

I - inferiores ao valor do salário-mínimo;

II - superiores ao limite máximo do salário-de-contribuição, quanto aos meses em que o servidor esteve vinculado ao RGPS.

§ 6º As **maiores remunerações de que trata o caput serão definidas depois da aplicação dos fatores de atualização e da observância, mês a mês, dos limites estabelecidos no § 5º**.

§ 7º **Na determinação do número de competências correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo de que trata o caput, desprezar-se-á a parte decimal**.

§ 8º Se a partir de julho de 1994 houver lacunas no período contributivo do segurado por não vinculação a regime previdenciário, em razão de ausência de prestação de serviço ou de contribuição, esse período será desprezado do cálculo de que trata este artigo.

§ 9º O valor inicial do provento, calculado de acordo com o caput, por ocasião de sua concessão, não poderá exceder a remuneração do respectivo servidor no cargo efetivo em que se deu aposentadoria, conforme definição do art. 2º, inciso IX, sendo vedada a inclusão de parcelas temporárias conforme previsto no art. 42. (g.n.)

É o parecer, s.m.j., outubro de 2008.

CÁLCULO DE PROVENTOS – FIXAÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO

Um servidor ativo da Prefeitura Municipal de ...., adquiriu Aposentadoria por Tempo de Serviço, proporcional ao Tempo de Contribuição, resultando os cálculos de seus proventos, como inferior ao Salário Mínimo, digamos, que, por exemplo, valor de R$ 330,00. Sabendo-se que por Lei Federal, nenhum Servidor deverá receber como Benefício valor inferior ao Salário Mínimo e tendo por base os exemplos abaixo, qual seria a melhor maneira de se confeccionar sua Folha de Pagamento?

a) Aposentadoria - R$ 415,00

Total de Proventos - R$ 415,00

b) Aposentadoria - R$ 330,00

Complementação Salarial - R$ 85,00

Total de Proventos - R$ 415,00

Caso a opção "B", seja a mais plausível, poderíamos usar como nome do evento o seguinte?:

Art.37,inc XI Const.Federal-R$ 85,00.

ou

Art.3º, inc VI LC ....- R$ 85,00.

Esse último artigo, refere-se a Lei que Rege este Instituto de Previdência, a saber:

...Art. 3º. O Regime de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de ....reger-se-á pelos seguintes princípios:...

...

...VI - o valor mensal das aposentadorias e pensões não será inferior ao salário mínimo e nem superior ao subsídio do Prefeito, de acordo com o inciso XI do art. 37 da Constituição Federal;...

RESPOSTA:

A meu ver, a 2ª. opção é a mais condizente com a situação do servidor, até porque, dependendo do índice de correção utilizado, e do valor do mínimo adotado pelo governo federal, pode ser que o aposentado venha a receber provento maior que o salário mínimo e, assim, não se justificaria a complementação.

Quanto ao fundamento legal para a complementação, a adoção da 2ª. alternativa é a correta, pois o art. 37, XI, da CF, refere-se ao teto remuneratório e não ao piso.

É possível também a menção ao art. 1º, § 5º, da Lei federal nº 10.887, de 2004.

É o parecer, s.m.j, junho de 2008.

Cálculo de proventos – Termo inicial do cálculo de média

Eu fiquei com uma dúvida, gostaria que vocês me auxiliassem.

Tenho alguns casos de aposentadoria que vou fazer o cálculo dos proventos pela média aritmética. Algumas dessas pessoas começaram a trabalhar na Prefeitura após julho/1994.

Eu devo fazer a cálculo da média a partir da data de admissão dessa pessoa na Prefeitura ou preciso verificar se ela estava trabalhando em outra empresa neste período e pedir essas contribuições referente ao período.

Se precisar dessas contribuições, devo encaminhá-los ao INSS ou a outro órgão que essa pessoa tenha contribuido?

RESPOSTA:

A lei federal nº 10.887/04 estabelece, no art. 1º, que, para cálculo da média, deverão ser tomadas as contribuições do servidor ao **regime de previdência a que esteve vinculado a partir de 1994** ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência.

O marco inicial para o cálculo é julho de 1994, independentemente do regime a que o servidor esteve vinculado.

Portanto, se o servidor ingressou na Prefeitura depois de julho de 1994, e se ele esteve submetido a outro regime, por ex. o RGPS (regime geral), deverá apresentar certidão, ou documento público, contendo, mês a mês, as contribuições para aquele regime, sempre a partir da competência de julho 1994 (Para esse fim, serão desconsideradas as contribuições anteriores a julho de 1994)

Se ele foi servidor do Estado ou de outro Município, e não estava sujeito ao RGPS, e esses entes não tinham instituído nenhuma contribuição previdenciária, deverá igualmente apresentar certidão ou outro documento público, contendo a remuneração no cargo efetivo nas competências a partir de julho de 1994 em que não tenha havido contribuição para os citados regimes próprios.

Se o servidor não esteve vinculado a nenhum regime e ingressou na Prefeitura após 1994, será considerada a competência da data de ingresso.

Na hipótese de não estarem comprovados esses valores, em razão da demora na expedição da certidão, entendo possível a fixação dos proventos **provisoriamente**, até confirmação posterior das remunerações, por certidão ou outro documento público.

Essa, aliás, a solução encontrada pelo Município de São Paulo, para não retardar a concessão da aposentadoria (Decreto nº 46.861, de 27.12.2005, § 7º , do art. 11).

Lembro, entretanto, que, após a concessão do título de aposentadoria, se alterado o valor dos proventos, deverá o documento ser devidamente apostilado e submetido ao Tribunal de Contas.

É o parecer, s.m.j., janeiro de 2008

CERTIDÃO DE TEMPO – CÁLCULO EM MÊS DE 30 DIAS

Para fins de expedição de Certidão por Tempo de Serviço emitida pelo órgão de Recursos Humanos da Prefeitura, Câmara e Autarquias, para efeitos de concessão de Aposentadoria, qual a forma correta de contagem desse tempo 30 ou 31 dias? Sabemos que o INSS utiliza como parâmetro para emissão de suas certidões, 30 dias. Gostaria de saber se há legislação específica que trate do assunto.

RESPOSTA

O antigo Código Civil continha regra expressa no artigo 125, in verbis:

> Art. 125. Salvo disposição em contrário, computam-se os prazos, excluindo o dia do começo, e incluindo o do vencimento.
>
> § 1o Se este cair em dia feriado, considerar-se-á prorrogado o prazo até o seguinte dia útil.
>
> § 2o Meado considera-se, em qualquer mês, seu décimo quinto dia.
>
> § 3o **Considera-se mês o período sucessivo de 30 (trinta) dias completos.**
>
> § 4o Os prazos fixados por hora contar-se-ão de minuto a minuto.
>
> Já no Código Civil Novo, a matéria relativa à contagem dos prazos encontra-se registrada no art. 132, onde não se reproduziu a disposição do § 3º.

Para a contagem dos prazos em meses e anos estabeleceu o novo codex que os prazos de meses e anos expiram no dia de igual número do de início, ou no imediato, se faltar correspondência.

Por essa nova regra, levar-se-á em conta o número de dias efetivamente entre as datas, o que pode ensejar a contagem de mês de 31 dias.

Aliás, o novo Código Civil repetiu a disposição contida na Lei federal nº 810, de 6.9.49, que dispõe sobre o ano civil, como segue:

> Art. 1º Considera-se ano o período de doze meses contado do dia do início ao dia e mês correspondentes do ano seguinte.

> Art. 2º **Considera-se mês o período de tempo contado do dia do início ao dia correspondente do mês seguinte.**
>
> Art. 3º Quando no ano ou mês do vencimento não houver o dia correspondente ao do início do prazo, êste findará no primeiro dia subsequente.

Os estatutos dos servidores, em sua maioria, fundados nas regras do antigo Código Civil, dispõem que a apuração do tempo de serviço será feita em dias, para todos os efeitos legais, e que o número de dias poderá ser convertido em anos de 365 dias cada um.[1]

Sob o aspecto do cálculo financeiro, ao serem fixadas as bases para cálculo de contagem de prazos, pode-se adotar uma ou outra metodologia. A finalidade da metodologia aplicada é obter resultados financeiros, como por exemplo, cálculo de juros.

A contagem de tempo decorrido entre duas datas, por exemplo, pode ser efetuado de diferentes modos, em função das hipóteses analisadas, relativamente ao número de dias que medeiam entre essas datas e o número de dias que compõem o ano civil.

Esses diferentes modos identificam-se nas seguintes fórmulas:

di/ mi/ai = data inicial do dia, mês e ano;

df/mf/af= data final do dia, mês e ano.

Para o método europeu, os meses têm sempre 30 dias, considerando-se, portanto, di e df, quando de 31 dias, como de 30 (trinta) dias.

Para o sistema americano, nem sempre di e df são de 30 dias, havendo a possibilidade de haver mês de 31 dias.

Parece-nos, assim, que o fundamento para a contagem do mês em 30 (trinta) dias era o antigo Código Civil e as disposições contidas nos estatutos dos servidores.

Se o consulente contar no estatuto de seus servidores com a regra semelhante, que considera a conversão de dias em anos de 365, cada um, deverá aplicá-la.

É o parecer, s.m.j., julho de 2008.

---

1 A Lei federal nº 8112/90 prevê a contagem em ano de 365: Art. 101- A apuração do tempo de serviço será feita em dias, que serão convertidos em anos, considerado o ano como de trezentos e sessenta e cinco dias. Também a Lei do Município de São Paulo, Lei nº 8989/79, em seu art. 63.

Conselhos Administrativos – remuneração de participação em reuniões

Atualmente os Conselheiros do Instituto..... recebem a remuneração equivalente a 02 (dois) pisos (Padrão 1- A) da grade salarial de oito horas dos Servidores da Prefeitura Municipal de ...(ex. vi art. 8º da Lei Municipal 4.830/2)[1], correspondendo no importe de **R$ 931,70 (novecentos e trinta e um reais e setenta centavos) por conselheiro.**

Gerando uma folha de pagamento, (somente Conselheiros do Instituto) no valor de **R$ 43.539,30 (quarenta três mil reais e quinhentos e trinta e nove reais e trinta centavos) por ano, incluindo-se o décimo terceiro – salário (s/ previsão legal).**

Ilustramos as razões do pedido, com os modelos adotados dentre inúmeros RPPS, que consideram o exercício da função de Conselheiro ***"serviço publico relevante"***, dentre eles citamos a exemplo: Instituto de Aposentadoria e Pensão de São Sebastião – FAPS, que delineia, o mencionado na Lei 867/92[2]: ***"ARTIGO 19 - O exercício da função de Conselheiro é gratuito e se constitui em serviço público relevante"*** e o Instituto de Previdência Municipal de Lençóis Paulista – IPREM, que de igual modo, prescreve: ***"A função de Conselheiro não será remunerada, devendo as reuniões ser realizadas durante o horário do expediente normal de trabalho"*** e outros....

Também fizemos referência ao estudo do MPAS[3], que explana sobre o Estado da Bahia (fl. 28) – FUNPREV, não há remuneração prevista aos conselheiros, e o mesmo se aplicando ao Rioprevidência (fl.33) ***"(...) os membros do Conselho não recebem nenhuma remuneração, sendo essa atividade considerada serviço publico relevante (parágrafo único do art. 4º do Decreto nº 25.127 de 17 de março de 1999)"***

Convém ressaltar que, além disso, levantamos junto aos vereadores a possibilidade de argüir a inconstitucionalidade da referida Lei Municipal nº 4.830 DE 17 DE MAIO DE 2002 - TRANSFORMA O SERVIÇO DE PREVIDÊNCIA DOS MUNICIPIÁRIOS DE ...- NA Fundação....

Para tanto, apontamos vários dispositivos legais referentes aos Conselheiros (Curador e Fiscal), entre eles mensuramos: **exercem funções**, bem como, **são detentores de cargos, e percebem remuneração.** (ex vi art. 6 §1º c/c art. 7º "caput" c/c art.8º)[4].

Fundamentamos os citados dispositivos (acima) versus ao disposto no artigo 37, XVI, da Constituição Federal, sendo manifesto o mandamento de compatibilidade de horários.

Diante disto, alegamos que nos casos excepcionados pela própria Constituição, não há possibilidade de quaisquer outros **tipos de acumulação de remuneração.**

---

1 Art. 8 – Os membros do Conselho Curador e do Conselho Fiscal receberão remuneração equivalente a 02 (dois) pisos (Padrão 1-A) da grade salarial de oito horas dos Servidores da Prefeitura Municipal de Bauru e não poderão se afastar de suas funções originais, salvo para o período necessário destinado a realizar diligências, estudos e reuniões no desempenho das suas atividades de Conselheiros previstas nesta lei.

2 LEI 867/92 - Institui o FUNDO DE APOSENTADORIA E PENSÕES DOS SERVIDORES DE SÃO SEBASTIÃO - F.A.P.S., Regulamenta a concessão desses benefícios e dá outras providências.".

3 Site: www.mpas.gov.br - Flávio Marcílio Rabelo – Coleção Previdência Social, Volume 11.

4 Art. 6 - O mandato dos membros dos Conselhos e a Presidência será de 02 (dois) anos, a contar da nomeação, possibilitando uma única recondução por igual período.

§ 1º - Os membros dos Conselhos e a Presidência permanecerão no exercício das funções para as quais foram eleitos até a data da investidura de seus sucessores.

Art. 7º – Perderá o cargo de membro do Conselho Curador, do Conselho Fiscal e a Presidência aquele que (...):

Com efeito, o próprio inciso XVII, do artigo 37, prevê: ***"a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público".***

Assinale, ainda que, não podemos deixar de fazer referência ao que dispõe o art. 38 da CF. Nesta esteira, informamos as reuniões (lavradas

em ATAS – registrando horários e datas) dos Conselhos (Curador e Fiscal) sejam elas ordinárias ou extraordinárias **são realizadas durante o horário de expediente normal.**

Bastando analisar que os salários dos servidores da Prefeitura Municipal de Município e outros (grande massa de 6.000 (seis mil) servidores) correspondem ao valor de R$ 600,00 (seiscentos reais) mês. Portanto, se compararmos esses valores frente à remuneração dos Conselheiros que atualmente fazem 02 (duas) reuniões dentro do mês e no horário de expediente, verificamos a problemática de maneira bastante clara.

RESPOSTA

Já tivemos ocasião de nos manifestar sobre o assunto em consulta formulada junto à APEPREM, pelo Instituto de ... e, na ocasião, o nosso entendimento foi no sentido da impossibilidade desse pagamento à conta dos recursos do Instituto.

Não há previsão na lei federal nº 9.717, de 1998 - que dispõe sobre normas gerais, a serem obrigatoriamente observadas pelos regimes próprios de previdência dos servidores efetivos (RPPS) - para pagamento de qualquer vantagem pecuniária aos membros dos Conselhos Fiscal e Deliberativo dos Institutos de Previdência.

E nem poderia ter, pois a natureza das atribuições conferidas aos Conselhos (funções de acompanhamento, fiscalização e deliberação) denota tratar-se de serviço público relevante e desaconselha a instituição de remuneração.

De fato: sendo serviço público relevante e dadas as funções importantes desempenhadas pelos Conselheiros, eventual remuneração pode ensejar disputas, desvirtuando o objetivo ético-moral que deve ser perseguido pelos integrantes dos Conselhos, na condução dos respectivos trabalhos.

Encontramos, no Decreto Federal nº. 4.874, de 11 de novembro de 2003 – que introduz o art. 296-A ao Decreto nº. 3.048/99, disciplinando os Conselhos de Previdência Social – CPS, unidades descentralizadas do Conselho Nacional de Previdência Social – CNPS – dispositivo que **proíbe** remunerar as funções dos Conselheiros. (§ 6º do citado artigo)[5]

Dessa forma, considerando que o regime de previdência próprio dos servidores deverá observar os requisitos e critérios fixados para o regime geral (§ 12 do art. 40 da CF), parece-nos que o mencionado preceptivo poderá ser invocado, por analogia, como base legal para indeferir-se qualquer pleito no sentido de conceder-se remuneração aos Conselheiros ou revogar o dispositivo da lei local que contraria a norma federal.

Ademais, a forma prevista na lei local caracteriza o pagamento como autêntica remuneração de função pública (sendo paga inclusive no 13º salário) e não mero *jetton* ou gratificação - o que, conforme bem enfatizado pela consulente, **no caso**, constitui acumulação ilícita, o que inquina a citada norma de inconstitucional[6].

---

5 6º As funções dos conselheiros dos CPS não serão remuneradas e seu exercício será considerado serviço público relevante. (Texto acrescido pelo Decreto nº 4.874 - DE 11/11/ 2003 - DOU DE 12/11/2003)

6 Em princípio, não há acumulação ilícita na percepção de gratificações, além da remuneração do cargo, percebidas em razão do exercício de atividades não inerentes ao cargo, como participação em comissão de licitação, em conselhos de empresas estatais, etc.

Por outro lado, verifica-se que o valor atribuído à remuneração extrapola em muito a natureza de simples gratificação, por participação em reuniões do Conselho, já que corresponde a dois pisos salariais, razão pela qual também o dispositivo não se compatibiliza com o princípio da razoabilidade.

Diante do exposto, a nosso ver, a legislação local merece ser alterada para o fim de se suprimir o pagamento da remuneração dos Conselheiros, por inconstitucionalidade manifesta.

Há Institutos que, em lugar de pagamento, criaram títulos honoríficos aos Conselheiros, a serem concedidos no final de seus respectivos mandatos, em razão dos relevantes serviços prestados e da colaboração prestada. Medida semelhante poderia ser implantada no Município.

É o parecer, s.m.j. agosto de 2008.

Compensação previdenciária – terceirização dos serviços

Gostaríamos de esclarecer uma dúvida a respeito de questão relativa ao COMPREV. O Instituto em 2002 formalizou contrato relativo ao COMPREV junto ao Ministério da Previdência Social e no exercício de 2003 conseguiu realizar, por conta própria e sem auxílio ou gasto com qualquer tipo de assessoria ou firma especializada, o encaminhamento digitalizado de todos os requerimentos e documentos relativos aos 300 processos objetos de compensação financeira.

Em 2004 foi concluída a análise de 121 processos, dos quais 73 foram aprovados e 48 indeferidos por falha na digitalização, os quais foram redigitalizados e retransmitidos. Entretanto, até a presente data recebemos o valor relativo ao fluxo atrasado e estamos recebendo o fluxo mensal dos 73 processos aprovados.

Ocorre que desde o exercício de 2005, o Insituto não consegue ter uma definição dos 227 processos remanescentes que se encontram em análise junto ao MPS e, conseqüentemente, não conseguimos receber os valores pendentes relativos aos mesmos, estimando que temos a receber em torno de 7 a 8 milhões de reais.

Já tentamos todas as medidas ao nosso alcance para solucionar a questão e, temerosos em perder tal valor em decorrência do prazo final para efetivação das compensações, não vemos outra solução a não ser a de contratar alguma firma especializada para operacionalizar o processo de compensação e interceder junto ao MPS visando a liberação dos valores que nos são devidos.

Entretanto, obtivemos informações de que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo não considera lícito esse tipo de contratação, tomando por base e aplicando por analogia a Súmula 13 que assim estabelece: "Não é lícita a contratação pelas Prefeituras Municipais de terceiros, sejam pessoas físicas ou jurídicas, para Revisão das Declarações para o Índice de Participação dos Municípios – DIPAMS, a qual deve ser feita por servidores públicos locais, valendo-se do uxílio da Secretaria Estadual da Fazenda" (Deliberação Processo TCA 29.268/026/05, publicado no DOE de 21.12.2005)

Diante de todo o relatado, gostaríamos de obter uma orientação a respeito dos procedimentos e medidas que poderíamos tomar, notadamente em relação à efetivação de contratação de firmas especializadas em COMPREV, já que não conseguimos vislumbrar outra maneira mais rápida e eficaz de liberação do numerário que nos é devido.

Pergunta-se ainda, o que seria mais prejudicial ao Instituto: não conseguir receber os estimados R$ 8

milhões que nos é devido, ou firmar um contrato de risco com alguma dessas firmas através do qual seria pago percentual sobre o fluxo atrasado efetivamente recebido?

RESPOSTA:

A questão realmente é tormentosa, na medida em que, de um lado, há o interesse do Instituto em receber os valores da compensação, por demora no repasse, e , de outro, há as empresas intermediárias que, não se sabe bem qual a razão, prometem o repasse imediato, mas em contrapartida, oferecem um custo, geralmente, um percentual, "ad exitum", ou seja, um quantum incidente em cada valor que é repassado ao Instituto interessado.

A meu ver, esse tipo de contratação de terceiros – de intermediação do processo de compensação, já que os serviços são realizados pelo próprio Instituto, mediante procedimentos uniformizados traçados pelo Ministério – é ilegal, pois a atribuição é atividade-fim do Instituto previdenciário: providenciar o repasse da compensação financeira.

Por outro lado, os recursos previdenciários só podem ser utilizados para pagamento dos benefícios previdenciários (exceto a taxa de administração) e os repasses obtidos da compensação também: destinam-se à cobertura dos benefícios previdenciários.

Portanto, é indevida, no meu sentir, a utilização de parte desses recursos para remunerar o contratado. Além do mais, o percentual oferecido não guarda proporcionalidade com o valor obtido em compensação, de sorte que pode ser muito alto em relação ao valor que se tem em retorno.

Esclareça-se,ainda, ser indevida a forma de remuneração do contrato, ou seja, estabelece-se um percentual sobre os valores efetivamente compensados, o que, no nosso sentir, parece violar a lei de licitações, pela qual se exige o pagamento do contrato pelo serviço efetuado e, não, por um percentual sobre a receita aportada, sem contar a vedação constitucional de vinculação das despesas a receitas obtidas.

Ao que se sabe, não só o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo tem rejeitado esse tipo de contratação. Também outros Tribunais não a tem acolhido, como por exemplo, o TCE de Santa Catarina.

Importante salientar que, em sendo julgado irregular o contrato pelo Tribunal de Contas, cessam os efeitos do ajuste e ao ordenador da despesa poderá ser imputada responsabilidade pela despesa feita, inclusive mediante a aplicação de penalidades por descumprimento da lei.

Fique bem claro que o Instituto deverá receber a compensação financeira, pois ela decorre da lei e estando corretos os procedimentos, quem está em mora é o órgão federal, cabendo até a interpelação extra ou judicial para esclarecer a demora e outras medidas para cumprimento da obrigação de fazer: repassar o recurso da compensação financeira.

Concordamos que é lamentável a demora no pagamento, mas esse é um aspecto que deve ser levado aos órgãos representativos dos Institutos, que poderão aportar essa preocupação aos órgãos federais, bem como acordar as medidas necessárias à regularização.

É o parecer, s.m.j., junho de 2008.

Certidão de tempo de contribuição – Portaria 154/2008 do MPS

Gostaria de esclarecer dúvida a respeito da Portaria do Ministerio da Previdência nº 154 de 15/05/2008 pois os servidores municipais de .... começaram a contribuir para o regime de previdência própria á partir de 03/2003 sendo que anteriormente não havia nenhuma contribuição, neste caso como proceder?
Ja temos um ex-servidor que trabalhou na Prefeitura de 02/05/1991 á 04/05/1995 e atualmente está pleiteando aposentadoria através da Previdência Social e já solicitou a certidão neste Instituto.
No aguardo de retorno, e agradecendo antecipadamente,

RESPOSTA

A portaria nº 154/2008, do MPS, instituiu os procedimentos que os Regimes Próprios de Previdência Social deverão observar para a emissão das certidões de tempo de serviço/contribuição dos servidores que a eles estiveram vinculados.

É fato que até 16.12.98, Estados e Municípios não estavam obrigados à instituição de regime próprio de previdência **contributivo**.

A obrigatoriedade de instituição da contribuição previdenciária só adveio com a EC nº 41/2003, sendo certo que a EC nº 20/98 já houvera assegurado regime próprio contributivo aos servidores titulares de cargo efetivo.

Assim, antes da instituição da contribuição previdenciária, Estados e Municípios garantiam proventos de aposentadoria à custa dos recursos orçamentários próprios.

Em alguns entes, a pensão já era custeada com contribuição dos servidores e respectivos entes.

Não menos certo que a EC nº 20/98, no art. 4º, garantiu que o **tempo de serviço considerado pela legislação vigente para efeito de aposentadoria, cumprido até que a lei discipline a matéria, será contado como tempo de contribuição**.

A citada Emenda **vedou a contagem de tempo de serviço fictício** (§ 10 do art. 40), mas é possível **a sua contagem e certificação, desde que concedida até 16.12.98** (art. 11, III, da Portaria)

Postas essas considerações, vejamos as disposições contidas na mencionada Portaria.

Em primeiro lugar, o Município **deve definir qual a autoridade competente para a emissão da certidão**, posto que, nos termos da informação da consulente, somente a partir de 2003 foi criada contribuição previdenciária e o órgão gestor do regime.

A nosso ver, o órgão competente será aquele que dispõe das informações relativas ao tempo de serviço do servidor, salvo se essas informações já estejam disponibilizadas ao Instituto gestor.

O art. 2º dispõe que o tempo de contribuição para regime próprio de previdência social – RPPS deverá ser provado em CTC fornecida pela **unidade gestora do RPPS**, ou, excepcionalmente, pelo **órgão de origem do servidor, desde que devidamente homologada pela unidades gestora do RPPS**.

Assim, em se tratando de período de tempo de serviço, **anterior a 2003**, pode ser emitida certidão pelo então ente patronal do servidor (Prefeitura ou Câmara) e o Instituto deve observar que há um campo próprio nos Anexos I e II, destinado a homologar a certidão.

No caso de ser o próprio Instituto quem vai fornecer a certidão, não é necessário preencher esses campos.

Se for o Instituto a emitir a certidão, deverá ele promover o levantamento do tempo de serviço do servidor, à vista dos seus respectivos assentamentos funcionais.(art. 5º da Portaria)

Com relação aos períodos sem contribuição, serão **eles certificados normalmente, inclusive se posteriores a 16.12.98** (§ 2º e 3º do art. 11).

Nesses casos, serão consignadas as **remunerações que o servidor percebeu no período certificado**. (Anexo II)

Portanto, ao interessado deverão ser emitidas as certidões constantes do Anexo I e Anexo II.

Para os servidores detentores exclusivamente de cargo em comissão ou de cargo, emprego ou função amparado pelo RGPS, deverá ser fornecido documento comprobatório do vínculo funcional, para que eles possam obter a concessão de benefícios previdenciários ou emissão de CTC, junto ao RGPS.

Nessas hipóteses, deverá ser fornecido também o Anexo III constante da Portaria.

Observe-se, ainda, que a CTC deverá ser emitida para servidores exonerados, eis que o tempo de contribuição que está gerando efeitos na relação jurídico funcional do servidor não deve ser desaverbado.

É o parecer, s.m.j.,agosto de 2008.

OS: Recomenda-se a leitura do item Aposentadoria no RGPS e no RPPS.

Certidão de tempo e aproveitamento de tempo fracionado

Uma Servidora Pública adquiriu sua Aposentadoria junto ao INSS no ano de 1992, contudo, logo após esse ato, ela continuou trabalhando com contribuição voltada junto ao INSS até 1994, ano em que prestou concurso junto à este Município e começou a trabalhar nesta municipalidade como servidora efetiva.

Sabendo-se que a mesma será aposentada compulsoriamente pela Prefeitura em Abril/2009, quando então completará 70 anos de idade, questiona a servidora se ela pode estar requerendo uma nova certidão junto ao INSS a fim de somar esses dois anos (de 1992 à 1994) no cálculo de seu benefício compulsório?

Com base na pergunta da Servidora, indago também se é legal o procedimento do INSS expedir duas certidões de tempo de contribuição ou somente uma vez o regime executa esse procedimento, ficando, para este exemplo, os dois anos contribuídos sem possibilidade de resgate?

RESPOSTA

A meu ver, a servidora poderá requerer certificação do tempo de contribuição vertido ao RGPS após a sua aposentadoria, pois esse tempo de contribuição não mais será computado no RGPS. Obtida a certidão, ela poderá averbá-la no Município.

Para tanto, ela deve dirigir-se a uma agência do INSS e requerer a certidão com base no §§ 10 e 11 do art. 130 do Decreto Federal 3.048, de 1999, (que regulamenta a Previdência Social), pelo qual se admite a emissão de certidão de tempo de contribuição para período fracionado.

Essa alteração, em harmonia com a orientação jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça[1], e dos Tribunais Regionais Federais veio modificar o entendimento administrativo do INSS, segundo o qual o período de filiação ao regime, sendo uno e indivisível, não permitia averbações ou desaverbações parciais.

---

1 REsp 687479, 5ª Turma, DJ 30.05.2005, p. 410; REsp 554960, 2ª Trma, DJ 15.08.2005.

Dessa forma, a partir de 2000, observados os critérios, condições e requisitos estabelecidos no art. 130 do mencionado Decreto, os períodos não aproveitados na situação do regime de origem, expedidor da certidão, podem ser computados no regime ao qual o servidor se encontra vinculado, para fins de concessão de aposentadoria.

Também no âmbito do Município, é possível que o **servidor já aposentado** possa vir a aproveitar tempo de contribuição ao RGPS, não utilizado na aposentadoria obtida no ente municipal.

Nesse caso requererá a denominada desaverbação parcial de tempo.

A desaverbação tem finalidade idêntica à da averbação, que é de fundamentar benefício previdenciário em outro regime de previdência, próprio ou geral.

A hipótese de desaverbação de todo o tempo de contribuição ao regime do qual o interessado já está desligado e não foi por ele utilizado para nenhum fim (por ter-se exonerado, por ex.), não oferece maiores indagações, pois o tempo de serviço ou de contribuição constituem direito disponível e que integra o patrimônio do servidor.

O que é vedado pela legislação vigente é a desaverbação **de tempo que está gerando efeitos**, como por exemplo, tempo de serviço público para efeito de adicionais de tempo, evolução na carreira, etc.

Daí porque a expedição de certidão de tempo de contribuição **total**, pelos RPPS, só pode ser feita a **ex servidor**.

Quando se trata de servidor já aposentado, e desejar aproveitar em outro regime tempo de contribuição ao RGPS, não utilizado na sua aposentadoria, admite-se que ele leve esse tempo, observando-se, o art. 337 da Instrução Normativa nº 20, de 2007, do INSS[2], in verbis:

> Art. 337 - Se a CTC, uma vez emitida, não tiver sido utilizada para fins de averbação no órgão de Regime Próprio de Previdência ou se, uma vez averbada, o tempo certificado comprovadamente não tiver sido utilizado para obtenção de qualquer direito ou vantagem no RPPS, e desde que devolvido o original, caberá sua revisão, inclusive para fracionamento de períodos, conforme disposto no art. 329 desta Instrução Normativa.
>
> (...)
>
> § 2º - Para possibilitar a revisão, o interessado deverá apresentar:
>
> I - requerimento para cancelamento da certidão emitida anteriormente;
>
> II – a certidão original anexa ao requerimento;
>
> III – a declaração emitida pelo órgão de lotação do segurado, contendo informações sobre a utilização ou não dos períodos lavrados em certidão emitida pelo INSS, e para que fins foram utilizados.

Em suma, se o servidor aposentado deseja aproveitar o tempo certificado na certidão expedida pelo INSS, mas não utilizado por ele na aposentadoria obtida no RPPS, deve ele requerer junto ao INSS a revisão da respectiva certidão emitida pelo INSS, para expedição de nova certidão, desta feita, contendo apenas o período de tempo de contribuição efetivamente utilizado na sua aposentadoria, para ser novamente juntado no processo de aposentadoria.

Assim, deverá ele formular requerimento junto ao Instituto municipal para desentranhamento da certidão expedida pelo INSS, constante de seu processo de aposentadoria, para que possa solicitar, junto à Autarquia federal, a revisão desse documento.

O Instituto deverá

a) entregar a certidão original (deixando no processo a respectiva cópia), mediante declaração do

---

2 Atualmente, encontra-se vigente a Instrução Normativa nº 45, de 2010, arts.364 e seguintes.

interessado de que se compromete, sob as penas da lei, a trazer a nova certidão que vier a ser expedida pelo INSS;

b) emitir declaração ao INSS, informando dados qualificadores do segurado, regime de trabalho exercido na Prefeitura, data da aposentadoria, e todos os períodos de tempo de contribuição utilizados para a concessão da aposentadoria e quais os não utilizados.

De posse desses documentos, o interessado deve dirigir-se à Agência do INSS e requerer revisão da certidão e obtenção de nova, que deverá ser juntada ao seu processo de aposentadoria em lugar da anterior.

É o parecer, s.m.j.,fevereiro de 2009.

Contagem de tempo na carreira – no mesmo poder e no mesmo ente

No Artº 3º de Emenda 47, entre outras exigências consta: 15 anos na carreira. No caso de uma Professora que tem em seu tempo total um período de 8 anos no Estado e por último 12 na Prefeitura, local.Posso considerar como tempo de carreira 20 anos ou sòmente os 12 do Município?

RESPOSTA:

A Orientação Normativa nº 2, de 2009, da SPS, do MPS, responde à indagação do consulente em seu art. 71, quando prescreve:

> Art. 71. O tempo de carreira exigido para concessão dos benefícios previstos nos arts. 68 e 69 deverá ser cumprido no mesmo ente federativo e no mesmo poder.

Justifica-se a imposição, porquanto cada ente federativo tem autonomia para dispor sua estrutura organizacional, de maneira que as carreiras por ele instituídas têm características e requisitos próprios, sem contar remunerações apropriadas e específicas.

Além do mais, há que se considerar sempre que os requisitos para a aposentadoria levam em conta o equilíbrio financeiro atuarial do regime, de maneira que nem sempre o nível remuneratório de uma carreira no Estado, por ex., guarda compatibilidade com os municipais, ou vice versa.

Assim, eventual compensação financeira entre os regimes poderá trazer sensíveis reflexos na aposentadoria concedida.

Além do mais, computar-se tempo de carreira em outro ente, será igualar os desiguais, na medida em que os integrantes da carreira municipal deverão cumprir o tempo exigido e os que vêm de fora, não, em evidente violação ao princípio da isonomia.[1]

Assim, tempo de carreira, no caso focalizado, é o tempo de carreira no Município, na Prefeitura.

É o parecer, s.m.j., novembro de 2009.

1 Haveria um evidente privilégio para os servidores que vêm de outros entes.

CONTAGEM DO TEMPO DE SERVIÇO PÚBLICO – TERMO INICIAL E PARA FINS DE IMPLEMENTAÇÃO DO REQUISITO TEMPO DE SERVIÇO PÚBLICO

O artigo 70 da orientação normativa 2/2209 reza o seguinte:

> Art. 70 – Na fixação da data de ingresso no serviço público, para fins de verificação do direito de opção pelas regras de que tratam os arts. 68 e 69, quando o servidor tiver ocupado, sem interrupção, sucessivos cargos na Administração Pública, direta, autárquica e fundacional, em qualquer dos entes federativos, será considerada a data da investidura mais remota dentre as ininterruptas.

Como proceder no caso do servidor que tiver ocupado serviço público, se afastado e trabalhado no serviço privado, depois retornado ao serviço público.

É certo que a data de ingresso no serviço público será considerada a última sem interrupção, ou seja, do último cargo exercido na Administração Pública. Entretanto, o tempo de serviço público anterior poderá ser utilizado para fins de contagem como "tempo no Serviço Público"?

Exemplificando: o servidor que optar pela regra do art. 3º da EC 47 precisa ter cumprido 25 anos no serviço público. Poderíamos contar o tempo anterior que o servidor trabalhou na Administração Pública para o cumprimento deste quesito?

RESPOSTA:

A manifestação sobre a anterior consulta sobre o tempo de serviço prestado em entidades estatais (sociedades de economia mista e empresas públicas) esclarece parte do questionamento contido na presente.

Como afirmamos na consulta anterior, o tempo de serviço público deve ser aferido em duas vertentes, a saber:

1) para fins de enquadramento do servidor em uma das hipóteses de aposentadoria, relativamente à fixação da data de ingresso na Administração Pública, aceita-se, apenas, o tempo de serviço público prestado para as pessoas de direito público (regime de cargo), sem interrupção;
2) para fins de apuração do requisito de aposentadoria – tempo de efetivo serviço público – considera-se o tempo de serviço público prestado à Administração Pública, direta ou indireta, inclusive às sociedades de economia mista e empresas públicas, ainda que períodos descontínuos.

Nesses termos, nos exemplos trazidos à colação, temos o seguinte:

1) Se o servidor ingressou no serviço público, desligou-se, foi para a iniciativa privada e depois fez novo concurso para cargo efetivo, ingressando após 1.1.2004, ele não poderá se enquadrado no art. 6º da EC nº 41/2003 ou 3º da EC nº 47/2005, pois, entre os cargos exercidos, existe solução de continuidade, prevalecendo a última investidura para efeito de fixação de data de ingresso no serviço público.

   Observar que no caso analisado trata-se de desligamento (exoneração) do servidor e não de afastamento. Se o servidor somente se afastou do exercício do cargo sem vencimentos e foi trabalhar na iniciativa privada, prevalece o vinculo ao RPPS para efeito de fixação de data de ingresso, pois ele não estava desligado do serviço público, apenas afastado.[1]

1 O afastamento não gera vacância de cargo, apenas interrupção do exercício do cargo.

2) Na hipótese de o servidor optar pela regra do art. 3º da EC 47/2005, atentar para a pré condição de ter ele ingressado no serviço público até 16.12.98. Portanto, se ele se desligou e depois voltou em 2004, por ex., não tem direito a essa regra. Se, todavia, ele se desligou e voltou até 16.12.98, poderá optar pela referida regra, lembrando que na contagem dos 25 anos de serviço público poderá ser computado o período prestado até o desligamento e o posterior ao reingresso, ainda que descontínuos.

É o parecer, s.m.j., agosto de 2010.

CONTAGEM DE TEMPO DE CARREIRA- TEMPO DE CELETISTA ANTERIOR AO INGRESSO NO CARGO EFETIVO POR CONCURSO

A servidora é professora, nascida em 28/03/1946, exercendo suas funções vinculada a prefeitura nos períodos de 12/04/1999 a 31/12/1999, 14/02/2000 a 31/12/2000, 06/02/2001 a 20/12/2001, 13/05/2002 a 20/12/2002, e 07/02/2003 a 20/12/2003, nos períodos acima informados, a servidora trabalhou vinculada ao I.N.S.S. através de contrato de trabalho com o município. Em 09/02/2004, a servidora se efetivou no cargo através de concurso público.
Pergunta: os períodos em a servidora não era efetiva do cargo contam como tempo de contagem da carreira.

RESPOSTA:

O conceito de carreira está previsto no estatuto do servidor adotado pelo ente federativo, mas via de regra é o seguinte:

> Carreira: a sucessão de cargos efetivos, estruturados em níveis e graus segundo sua natureza, complexidade e o grau de responsabilidade, de acordo com o plano estabelecido em lei.

Ao teor do disposto, num primeiro lanço, percebe-se que carreira é integrada pelos **cargos efetivos** por ela abrangidos e, assim, a contagem de seu respectivo tempo leva em consideração o tempo de cargo efetivo.

Entretanto, para fins de aposentadoria do servidor, em que são estabelecidos vários requisitos, sobretudo nas regras transitórias das emendas constitucionais reformadoras, cada ente federativo deve levar em conta as especificidades e peculiaridades do quadro de pessoal fixado, especialmente em situações em que houve mudança de regime jurídico, mudança de denominação da função/cargo, reorganização de quadro, entre outras.

Assim é que a contagem de tempo de carreira, por se tratar de tema de interesse local, constitui competência exclusiva do Município disciplinar, nos termos do art. 30, I, da Constituição Federal.

Muitos Municípios, por ex., só após 1998 transformaram o regime jurídico de seus servidores, de celetista, para estatutário. Ora, no regime celetista, há empregos ou funções públicas. Já o regime estatutário é denominado regime de cargo, pois os servidores detêm cargos (efetivos).

Desse modo, fácil é perceber que na transformação de regime, o conceito de carreira deve abranger, por decorrência lógica, o período em que o servidor desempenhou as mesmas funções,

sob a denominação de emprego ou função pública, exercidos até 16.12.1998 (EC 20), sob pena de se criar um óbice para o servidor por ocasião do implemento do requisito "tempo de carreira", com vistas à obtenção da aposentadoria voluntária nas regras que o exigem, no ente federativo ao qual se encontra vinculado.

Daí porque o entendimento geral dos administradores dos regimes próprios é o de que deve ser computado o tempo em que o servidor, anteriormente a 16.12.1998, exerceu as atribuições relativas a emprego ou função pública, (mediante contrato de trabalho, ou seja na condição de servidor) **iguais** às conferidas ao cargo efetivo que vier a titularizar.

Essa também a interpretação que vinha sendo seguida nas sucessivas orientações normativas do MPS, (de 2004 e 2007), que assim dispunham:

> Art. 2º ...
>
> Parágrafo único: Para os efeitos do disposto no inciso VII, será considerado como tempo de carreira o tempo cumprido em emprego, função ou cargo de natureza não efetiva até 16.12.1998.

Tal dispositivo não consta mais na ON nº 2, 2009, atualmente vigente, entretanto, não nos parece que os entes federativos devam suprimir a aplicação dessa regra interpretativa, que melhor se coaduna com a situação específica do modelo administrativo do quadro de pessoal por eles adotado e com o respectivo regime jurídico dos seus servidores, sobretudo em caso de sua transformação.

No caso em foco, entretanto, a servidora exerceu mediante contrato de trabalho - portanto sujeita ao regime celetista -, emprego/função após a edição da EC 20, de 1998, que assegurou o regime próprio próprio de previdência social aos **servidores efetivos**, logo, submetidos ao regime de cargo.

Observe-se, ainda, que a servidora ingressou no regime de cargo, ou seja, veio a titularizar cargo efetivo somente em 09.02.2004, portanto, ela fará jus somente às modalidades de aposentadoria previstas no art. 40, § 1º, III, onde não está previsto como requisito o tempo de carreira.

Confira-se:

> Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.
>
> § 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17
>
> I - por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei;
>
> II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição;
>
> **III - voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições:**
>
> **a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinqüenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher;**
>
> b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição. (.g.n.)

As hipóteses de aposentadoria em que é exigido tempo de carreira são as estabelecidas nos art. 6º da EC nº 41, de 2003, que vincula o ingresso do servidor no cargo efetivo até 31.12.2003 e a do art. 3º da EC nº 47, de 2005, que condiciona esse ingresso a 16.12.1998., todas regras transitórias, aplicáveis **a quem já estava no serviço público na condição de servidor efetivo**.

Em suma, segundo se constata da situação analisada, de nenhum interesse para a servidora o tempo anterior na função ou emprego celetista, para fins de caracterização de tempo de carreira, com vistas à sua aposentadoria no RPPS.

O **tempo de contribuição** por ela cumprido sob o regime geral de previdência social será computado, para fins de aposentadoria, no requisito tempo de contribuição, por força da contagem recíproca autorizada pela Constituição Federal, e no requisito **tempo de efetivo exercício no serviço público**.

Para outros efeitos legais, como promoção, evolução funcional e outros, eventualmente previstos pela legislação local, somente poderá ser considerado o tempo anterior no desempenho de atribuições inerentes à função ou emprego, análogas às do cargo efetivo por ela atualmente titularizado, se a lei respectiva do Município expressamente autorizar.

É o parecer, s.m.j., abril de 2009.

Contratação de médico perito para o RPPS

Contratação de perito médico para o Instituto, é possível?

RESPOSTA:

A contratação, pela Administração Pública, de pessoa física para a prestação de serviços é tema complexo, que requer alguma reflexão, pois implica a análise do tema da terceirização.

Para sintetizar o assunto, é consabido que o ingresso para o exercício de cargo, emprego ou função só pode ser feito por concurso público (art. 37, II, da CF), ressalvados os cargos em comissão.

A Constituição Federal ainda admite a contratação de servidor para atender a necessidades temporárias, na forma da lei do ente federativo[1].

É possível, ainda, a contratação dos serviços técnicos especializados, mediante licitação ou diretamente, nas hipóteses de dispensa ou inexigibilidade de licitação (art. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 1993).

Quando o regime jurídico de servidores adotado pelo ente federativo é o estatutário, os cargos a que correspondam funções permanentes devem ser efetivos.

No caso de perito médico de Instituto previdenciário, é inegável que se trata de função permanente, que deve ser exercida por servidor efetivo.

Assim, se o Instituto ainda não tem esse cargo na sua estrutura, deve ser providenciada a lei instituidora.

A contratação administrativa dos serviços de um médico, ainda que mediante licitação, pode configurar burla à regra do concurso público e também caracterizar contrato de trabalho,

1 IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público

em razão da existência dos elementos componentes desse tipo de avença, como pessoalidade, subordinação e observância de horário.

Nesse contexto, incidiria a Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho, com especial destaque para o inciso IV dessa súmula.

Confira-se:

> I - A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 03.01.1974).
>
> II - A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da administração pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, II, da CF/1988). (Revisão do Enunciado nº 256 - TST)
>
> III - Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20-06-1983), de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta.
>
> IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços, quanto àquelas obrigações, inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que hajam participado da relação processual e constem também do título executivo judicial (art. 71 da Lei nº 8.666, de 21.06.1993). (Alterado pela Res. 96/2000, DJ 18.09.2000)

Assim, não nos parece recomendável que o Instituto contrate os serviços de profissionais médicos, pela via do contrato administrativo, mas que seja editada lei criando o cargo efetivo de médico perito.

Enquanto não publicada a lei, não realizado o concurso, etc., é possível ou a contratação temporária (se o Município editou dessa lei) prevista na Constituição Federal, art. 37, IX, ou a contratação de sociedade (empresa), prestadora desse tipo de serviço (perícia médica), mediante licitação.

Ambas as medidas serão sempre temporárias, até que se crie o cargo efetivo.

É possível, também, a cessão, pela Prefeitura, de seus servidores médicos, para a prestação de serviços no Instituto.

Importante salientar que a atividade desempenhada pelo médico perito exige que o profissional tenha determinados conhecimentos nas áreas de legislação, saúde ocupacional, entre outras.

É o parecer, s.m.j., julho de 2009.

Contribuição previdenciária – terço de férias e verbas transitórias

A Prefeitura desconta normalmente 11% sobre a base de remuneração. A lei do RPPS, inclusive, cita que incorreria previdência sobre o total de remuneração, mais tarde através de Estatuto dos Servidores, ficou esclarecido que a remuneração seria composta de (Vencimento+Quinquenio+Sexta-Parte+Incorporações). Gostaríamos de orientação nesse sentido, uma vez que há recursos administrativos para devolução sobre Férias.

RESPOSTA:

Questiona-se na presente consulta a legalidade da incidência da contribuição previdenciária sobre o terço de férias.

A questão é tormentosa na medida em que estão em jogo dois princípios constitucionais: o da contributividade para o regime de previdência social (art. 40) e o que assegura a percepção de um adicional por ocasião das férias ao trabalhador (art. 7º, XVII), dispositivo aplicável aos servidores nos termos do § 3º do art. 37, da Constituição Federal. [1]

A lei federal nº 10.887, de 2004, de observância obrigatória por todos os entes federativos, dispôs sobre a base de cálculo das contribuições previdenciárias em seu art. 4º, § 1º.

Embora o legislador não tenha arrolado o terço constitucional de férias como parcela excluída da contribuição previdenciária, vimos defendendo a tese de que não quer isso dizer constituir o benefício base de incidência do tributo.[2]

E primeiro lugar, não nos parece que o rol de exclusões é taxativo, de maneira a não se admitir nenhuma outra.

De outra parte, é preciso registrar que o art. 40, § 3º, da CF, na redação da EC nº 41/03, determina que os proventos de aposentadoria, quando de sua concessão, deverão levar em conta as contribuições vertidas pelo servidor, isto é, que o valor dos proventos de aposentadoria será fixado, tendo como base de cálculo as parcelas que forem objeto de incidência de contribuição previdenciária.

Tal preceptivo revela os princípios nele albergados, quais sejam, o da contributividade e o da retributividade, de sorte que não se admite a incidência de contribuição previdenciária, de forma obrigatória, sobre benefícios que não poderão ser incorporados aos proventos de aposentadoria ou das pensões dos servidores sujeitos ao RPPS.

Em suma: não há benefício sem contribuição (custeio), assim como não há contribuição sem benefício, sob pena de a contribuição previdenciária passar a constituir imposto.

Esse foi o entendimento que prevaleceu no Superior Tribunal de Justiça em torno do fato gerador da contribuição. Ao examinar o art. 40 da CF e a lei federal que definia a base de cálculo da contribuição previdenciária dos servidores públicos federais e o benefício dela decorrente, aquela Corte assentou que a contribuição previdenciária dos servidores públicos, a partir do modelo constitucional desenhado pela EC nº 20, de 1998, **não deve ser cobrada sobre qualquer parcela ou verba que não se vá converter em benefício ao servidor na sua aposentadoria**. (RMS 12.455, 2ª. T. DJ 12.05.2003; RMS 18.311, 2ª T., DJ 21.3.2005; RMS 12.353, 2ª. T, DJ 26.05.2003, entre outros).

Disso resulta que as parcelas transitórias recebidas pelo servidor e que não **integram permanentemente a sua remuneração na atividade, não devem ser objeto de contribuição previdenciária**. É o caso, por ex., das horas extras, adicional de insalubridade, **adicional por horário noturno**, jornadas suplementares e outras, **em que não há na lei local previsão para incorporação na atividade** após percepção por um determinado caso.

Nessas hipóteses, não deve haver contribuição[3]. Numa única hipótese a lei federal nº 10.887, de 2004 (que trata de normas gerais para os regimes próprios), autoriza a incidência de

---

1 § 3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir.

2 Briguet, Horvath e Victorino, Previdência Social – Aspectos práticos e doutrinários dos Regimes Próprios, Atlas, 2007, p.337/339.

3 Se, entretanto, houver previsão na lei para incorporação na atividade, deve haver incidência de contribuição.

contribuição sobre parcelas transitórias devidas em razão do local do trabalho, cargo em comissão ou função de confiança: quando o servidor for aposentar-se por média (art. 40, § 1º, da CF) e desde que tenha havido OPÇÃO dele para a contribuição (art. 4º, § 2º). Mesmo assim, quando o servidor for aposentar-se, se o valor obtido no cálculo for maior que a remuneração no cargo efetivo, prevalece o **menor valor** para fins de fixação de proventos (§ 5º do art. 1º da lei federal).

No que tange ao terço de férias, ele constitui direito social, que visa garantir o princípio da justiça social, também inscrito na Carta Magna no art. 3º, I.

A eventual incidência da contribuição previdenciária sobre essa parcela acabaria por reduzir-lhe o valor, de maneira que, na prática, não se concretizaria o mandamento constitucional, que é de garantir o gozo de férias anuais do trabalhador e do servidor remunerado com, pelo menos, um terço a mais do salário normal.

No entrechoque de princípios acima consignado, salientam os doutos que é preciso ponderar qual deles, considerando-se a situação que se quer regular, parece o mais razoável, o mais lógico, o mais justo, enfim, o que realiza mais outros valores constantes da Lei Fundamental.

O Supremo Tribunal Federal vem decidindo no sentido da não incidência da contribuição previdenciária sobre o terço de férias ao fundamento de que somente as parcelas incorporáveis à remuneração do servidor devem sofrer sua incidência.

Inúmeros são os precedentes nesse sentido: AgRgRE 545.317-1/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 14/03/2008; AgRgRE 389.903/DF, Rel. Min. Eros Grau, DJ 05/05/2006; AI 710.361-AgR, 1ª Turma, p. de 8-5-09; AI 712.880-AgR, 1ª Turma, p. de 19/6/09; AI 715.335/MG, Rel. Min. Carmen Lúcia, DJ 13/06/2008; RE 429.917/TO, Rel.Min. Ricardo Lewandowski, DJ 29/05/2007.

No Superior Tribunal de Justiça, entre as decisões favoráveis contam-se as seguintes: Resp 786.988/DF, Rel.Min. Castro Meira, DJ 06/04/2006; Resp 489.279/DF, Rel. Min. Franciulli Netto, DJ 11/04/2005; Resp 615.618/SC, Rel. Min. Francisco Falcão, DJ 27/03/2006.

De se dizer que a questão não estava pacificada no âmbito da justiça federal, de maneira que, pela Pet 7296, finalmente uniformizou-se a jurisprudência no sentido da não incidência da contribuição sobre o terço de férias.

Posto isso, parece-nos que o consulente tem fortes razões jurídicas para disciplinar a matéria, de modo a conferir à lei local a interpretação que vem sendo seguida pelos nossos Tribunais Superiores.

Assim, a remuneração no cargo efetivo, base de cálculo da contribuição previdenciária, **não incluiria** o adicional do terço de férias.

Resta, assim, a questão de definir-se se é possível a devolução das contribuições vertidas indevidamente, acolhendo-se os recursos administrativos que estão pendentes.

A nosso ver, na esteira do entendimento formado no Superior Tribunal de Justiça de que constitui enriquecimento ilícito tributar o servidor nas parcelas que não auferirá nos proventos de sua aposentadoria, não vislumbramos, em princípio, óbice a essa devolução. Todavia remanesce a questão de quais os encargos que deverão ser pagos, se a lei local não previu quais os que seriam pagos no caso de devolução de contribuições indevidas.

À falta de disciplina legal específica, temos recomendado a adoção dos encargos vigentes para os tributos municipais, uma vez que a natureza da contribuição previdência é tributária.

Por outro lado, coloca-se também a questão de que, conforme os valores a serem pagos, pelo Instituto, o número de pessoas a serem contempladas, o período abrangido pela devolução e mais a devolução ao Executivo - caso ele intente também receber o indébito de sua contribuição vertida

- poderá haver comprometimento do equilíbrio de suas contas, de modo que é possível cogitar-se em elaborar-se um projeto de lei, estabelecendo critérios de devolução, inclusive eventual parcelamento, a correção monetária e os respectivos encargos legais, como juros de mora, se for o caso, bem assim a data em que passou a ser indevida a contribuição previdenciária e a prescrição do indébito.

Com efeito, para a devolução deve ser levada em conta a data da lei que instituiu a contribuição previdenciária no Município, especialmente após a EC nº 20, de 1998, quando se inaugurou o regime próprio dos servidores.

De qualquer forma, a devolução de parcelas indevidas está **sujeita ao prazo de prescrição quinquenal dos tributos**, de forma que só podem ser restituídos os valores pretéritos que não excedam os cinco anos anteriores ao pedido, observada, sempre, a data em que passou a ser devida a contribuição previdenciária ao RPPS.

Não obstante a existência de fundamentos jurídicos para a devolução das parcelas indevidas, não poderíamos deixar de esclarecer que tramita Recurso Extraordinário (RE 593068 – SC) no Supremo Tribunal Federal, onde, após reconhecida a repercussão geral do tema, se discute a exigibilidade da contribuição previdenciária sobre verbas transitórias: **terço de férias**, serviço extraordinário, adicional noturno e adicional de insalubridade.

Diante desse fato novo com a decorrente decisão que virá colocar uma pá de cal sobre esse tema, recomenda-se a edição de ato regulamentar (decreto, despacho, portaria) em que se determine a imediata cessação da contribuição previdenciária sobre os adicionais de terço de férias (para não aumentar o indébito), bem assim a suspensão das decisões dos recursos pendentes, até que seja proferido o julgamento do RE acima citado.

Conhecida a decisão – que muito provavelmente será pela não incidência, tendo em conta os precedentes havidos -, o consulente terá condições de proceder à devolução do indébito, adotando uma das medidas propostas na presente manifestação.

É o parecer, s.m.j., março de 2010.

Controle interno da Administração – Controle dos RPPS

dúvida: qual a função do controle interno dentro da instituição de previdência?

RESPOSTA:

O controle na atuação da Administração Pública é um corolário do Estado de Direito, pois somente a lei deve regrar a atividade da Administração, sendo vedado ao administrador público agir em desconformidade com ela.

Controle tem o significado de poder-dever de vigilância, orientação e correção que a própria Administração, ou outro Poder, diretamente, ou por meio de órgãos especializados, exerce sobre os atos administrativos.

Com o controle da Administração, garante-se a legitimidade de seus atos, a adequada conduta dos agentes públicos e a defesa do interesse público.

Há várias formas de controle, mas, no ponto, trataremos, apenas do controle interno.

O controle interno é aquele exercido dentro de um mesmo Poder, automaticamente ou por meio de órgãos dentro de sua estrutura, criados por lei para essa finalidade.

O controle hierárquico que as chefias exercem sobre os atos de seus subordinados, é forma de controle interno.

O controle que os órgãos de auditoria e fiscalização exercem sobre os atos que impliquem gasto público, órgãos esses criados por lei, constitui outro exemplo de controle interno.

O controle interno deve existir no Executivo, no próprio Legislativo e no Judiciário, ou seja, a lei deve cometer a determinados órgãos integrantes de suas respectivas estruturas, competência de fiscalização e controle.

O art. 74 da Constituição Federal de 1988 determina que os Poderes mantenham sistemas de controle interno, fixando as matérias mínimas sobre as quais esse controle será exercido.

Esse controle não é inócuo. Tanto assim que o § 1º desse artigo estabelece que "os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária".

Tal dispositivo aplica-se, pelo princípio da simetria, aos Estados e Municípios, de maneira que os responsáveis pelo controle interno, no âmbito dos Municípios, deve tomar tal providência junto ao Tribunal de Contas do Estado respectivo.

No que concerne às unidades gestoras dos RPPS, o art. 9º da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, estabelece que elas contarão com colegiado, com participação paritária de representantes e de servidores dos Poderes da União, cabendo-lhes acompanhar e fiscalizar sua administração, na forma do regulamento, entre outras competências.

Essa lei, de natureza de norma geral, deve ser obrigatoriamente observada pelos demais entes federativos, de maneira que a legislação local (no caso municipal) deve instituir os Conselhos de Administração e Fiscal, de composição paritária de representantes dos repectivos Poderes e de servidores, para acompanhar e fiscalizar os atos de administração dos RPPS.

Portanto, no âmbito das unidades gestoras do RPPS, quer sejam fundos, órgãos administrativos ou institutos (autarquias), o controle interno é realizado pelos órgãos de fiscalização: Conselho de Administração e Fiscal, na forma prevista na respectiva lei do ente federativo.

É o parecer, s.m.j., abril de 2008.

Devolução de contribuição previdenciária indevida

- Um servidor requereu em maio de 2.005, através de oficio junto à secretaria deste Instituto, que: "*sejam devolvidos os valores das contribuições previdenciárias, incidentes sobre hora extra, a partir do mês de Abril de 2.000, ate Dezembro de 2.004, procedendo às devidas correções monetárias.*" No entanto o jurídico desta entidade previdenciária negou o pedido, e o mesmo (servidor) entrou via judicialmente, estando rolando o processo ate o presente momento na 1ª vara de ....

- Diante do exposto acima, e conforme sua Palestra no evento da APEPREM de Barra Bonita/SP, "Des-

contos previdenciários indevidos", repetimos a pergunta já feita, pode-se legalmente devolver os recursos previdenciários descontados sobre "Hora Extra" no pagamento do servidor; e, se sim;
- Citar a Legislação que assegura os Regimes Próprios fazer a referida Devolução indevida.

RESPOSTA

Independentemente de previsão legal, é possível proceder-se à devolução de quantias indevidamente descontadas dos servidores, mesmo em se tratando de contribuição previdenciária.

É que a jurisprudência que se formou em torno do assunto reconheceu que se o servidor está sendo descontado sobre parcela que não irá integrar os seus proventos, o procedimento deve ser revisto e o indébito deve ser devolvido.

Trata-se, aliás, da aplicação do princípio que veda o enriquecimento ilícito, ou seja, a Administração não pode locupletar-se à custa de descontos indevidos na remuneração dos servidores.

Se de um lado a Constituição Federal determina que não há benefício sem custeio (art. 195, § 5º), de outro, não pode haver custeio sem benefício.

Esse foi o entendimento que prevaleceu no Superior Tribunal de Justiça em torno do fator gerador da contribuição previdenciária. Ao examinar o art. 40 da Constituição Federal e a lei que definia a base de incidência da contribuição previdenciária dos servidores públicos federais e o benefício dela decorrente, a Corte assentou que a contribuição previdenciária dos servidores públicos, a partir do modelo constitucional previdenciário desenhado pela EC nº 20/98, não deve ser cobrada sobre qualquer parcela ou verba que não vá se converter em benefício ao servidor, quando de sua aposentadoria.[1]

Se o Instituto deliberar por mudar seu entendimento, evidentemente isso significará a desistência da ação no caso trazido à colação.

Compreende-se que há certa relutância em se proceder à adoção de orientações fundadas em posições doutrinárias ou jurisprudência, ainda que consolidada.

Daí, recomendarmos sempre que se altere a lei que disciplina o regime próprio, introduzindo dispositivo onde se fixe que *não serão devolvidas as contribuições previdenciárias exceto quando indevidas.*

Outro caminho é também se expedir um Decreto do Executivo autorizando as devoluções de descontos indevidos. Anoto, apenas, adoção de cautela quanto a não devolver parcelas prescritas, que, no caso da contribuição previdenciária, espécie de tributo, o prazo prescricional é de cinco anos.

É o parecer, s.m.j., maio de 2008.

---

1 RMS 12455/MA, Rel.Min. FRANCIULLI NETTO, SEGUNDA TURMA, DJ 12.05.2003, p. 236; RMS 18311/DF, Rel. Min. FRANCIULLI NETTO, SEGUNDA TURMA, DJ 21/03/2005, p.297; RMS 12353/DF, Rel. Min. FRANCIULLI NETTO, SEGUNDA TURMA, DJ 26/05/2003, p. 00279; REsp 615618/SC, Relator Min. FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA TURMA, DJ 27.03.2006, p. 162; RMS 18664/DF, Rel. Min. PAULO MEDINA, SEXTA TURMA, DJ 03.10.2005, p. 333; REsp 646920/DF, Rel. Min. TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, DJ 05.09.2005, p. 230; REsp 489279/DF, Rel. Min. FRANCIULLI NETTO, SEGUNDA TURMA, DJ 11.04.2005, p. 229; EDcl no REsp nº 586.445/DF, Rel. Min. LUIZ FUX, DJ de 28/03/05, RMS 14346/DF, Rel. Min. FRANCISCO PEÇANHA MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJ 28.06.2004, p. 213; RMS 12686/DF, Rel. Min. ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJ 05.08.2002, p. 219; RMS 12590/DF, Rel. Min. MILTON LUIZ PEREIRA, PRIMEIRA TURMA, DJ 17.06.2002, p. 194.

Controle interno da Administração – Controle dos RPPS

Gostaria de informações, se possível, sobre a aplicação do art. 29, §4° da Orientação Normativa n. 2 de 2009 do Ministério da Previdência Social.

O Instituto é a autarquia responsável pelo RPPS do município de ... e ocorre que, muitas vezes tem acontecido de o servidor receber remuneração mensal inferior ao valor devido a título de contribuição para o RPPS.

Nos termos do artigo mencionado, a contribuição não deverá sofrer oscilações decorrentes de descontos relativos às faltas ou outras ocorrências.

> Art. 29.
>
> § 4°. "Quando o pagamento mensal do servidor sofrer descontos em razão de faltas ou de quaisquer outras ocorrências, a alíquota de contribuição deverá incidir sobre o valor total da remuneração de contribuição prevista em lei, relativa à remuneração mensal do servidor no cargo efetivo, desconsiderados os descontos."

Neste caso, o que devemos fazer?

RESPOSTA:

A nosso ver correto o procedimento contido na Orientação Normativa do MPS.

De fato, para fins de apuração de tempo de contribuição, toma-se por base o mês de trinta dias, e a remuneração no cargo efetivo mensal.

Portanto, o Município deve alterar os parâmetros que vem adotando, se em desconformidade com esses critérios.

O desconto dos 11% deve ser feito sobre a remuneração no cargo efetivo, desconsiderados os descontos por faltas ou outras ocorrências.

Observar que a ON não inova, na medida em que esse é o critério estabelecido na Lei no. 10.887, de 2004.

Confira-se:

> Art. 4o A contribuição social do servidor público ativo de qualquer dos Poderes da União, incluídas suas autarquias e fundações, para a manutenção do respectivo regime próprio de previdência social, será de 11% (onze por cento), incidente sobre a totalidade da base de contribuição.
>
> § 1o Entende-se como base de contribuição **o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei, os adicionais de caráter individual ou quaisquer outras vantagens**, excluídas:
>
> (...)

Adotado esse critério, fica evidente que aqueles servidores que tiveram contribuído a menor, deverão ter essa contribuição complementada, pagando os atrasados, devidamente corrigidos, pois a correção monetária não é penalidade.

É o parecer, s.m.j., outubro de 2009.

PROVENTOS SUPERIOR À ULTIMA REMUNERAÇÃO EFETIVA

Um Servidor Público Ativo da Prefeitura deste município entrou com pedido de Aposentadoria, visando o benefício disposto segundo a Emenda Constitucional 20.

O Processo resultou em indeferimento, tendo por base que o Servidor não preencheu o requisito a respeito dos 25 anos de Tempo no Serviço Público, possuindo somente 22 anos.

Como o servidor em questão não deseja a Aposentadoria Proporcional e sim a Integral, resolveu esperar o preenchimento do requisito, porém, questiona ele se, com 37 anos de contribuição que possui neste momento, no decorrer da data de sua Aposentadoria, existiria a possibilidade dele receber um benefício superior, devido aos anos contribuídos a mais, ou se existiria a perda desses valores, tendo em vista que na referida EC citada, menciona-se que o valor do provento deverá corresponder à última remuneração do Servidor.

Citamos também que na Lei Municipal nº ... que rege este Instituto de Previdência, em seu art. 43, que trata dos Cálculos dos Proventos de Aposentadoria, discorre sobre o seguinte texto abaixo mencionado:

> "...§ 10 - Os proventos, calculados de acordo com o caput, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo Servidor no cargo efetivo em que se deu a Aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da Pensão. "...

Questiona ele também, caso seu provento após a Aposentadoria não possa conter valores a maior que sua remuneração como servidor ativo, se existe ainda a obrigatoriedade em se descontar os valores de Fundo de Pensão para Aposentadoria (FPA), tendo em vista o não recolhimento dos valores descontados atualmente.

RESPOSTA

O Consulente questiona da possibilidade de servidor que implementou 37 anos de contribuição vir a ter proventos fixados em mais de 100% da remuneração de seu cargo efetivo.

Referido servidor já houvera requerido aposentadoria com fundamento na EC 20, de 1998, mas o pedido foi indeferido porquanto, segundo o consulente, o servidor não tinha 25 anos de tempo de contribuição.

Na verdade, o consulente não informou em qual dos dispositivos da emenda constitucional o servidor se enquadraria, já que o art. 8º, § 1º[1], da referida emenda, que vigorou até 31.12.2003, estabeleceu, no mínimo 30 anos de contribuição mais *pedágio* (40% do tempo que em 16.12.98 faltaria para atingir os 30 anos de contribuição).

Entretanto, o que releva considerar é que o servidor deseja aposentar-se com proventos integrais e possuindo trinta e sete anos de tempo de contribuição, deseja saber se é possível, obter proventos calculados proporcionalmente a esses trinta e sete anos, ou seja, com mais de 100%.

---

1 § 1º O servidor de que trata este artigo, desde que atendido o disposto em seus incisos I e II, e observado o disposto no art. 4º desta Emenda, pode aposentar-se com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, quando atendidas as seguintes condições: I - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:
a) trinta anos, se homem, e vinte e cinco anos, se mulher; e
b) um período adicional de contribuição equivalente a quarenta por cento do tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior; II - os proventos da aposentadoria proporcional serão equivalentes a setenta por cento do valor máximo que o servidor poderia obter de acordo com o caput, acrescido de cinco por cento por ano de contribuição que supere a soma a que se refere o inciso anterior, até o limite de cem por cento.

O regime constitucional das aposentadorias sempre tomou como parâmetro, para fixação de proventos integrais, o percentual máximo de 100% de determinada base de cálculo.

Na redação original da Constituição Federal de 1988, os proventos integrais correspondiam à **totalidade** (100%) dos vencimentos do servidor, não havendo nenhuma vedação para que o servidor tivesse essa base de cálculo (vencimentos) acrescida por parcelas ou vantagens que só se agregavam ao patrimônio do servidor por ocasião de sua aposentadoria. Assim, era comum, por ocasião da jubilação, o servidor receber proventos maiores que o seu ultimo vencimento, porque incorporava horas extras, adicionais, gratificações, etc. somente no momento da aposentadoria.

Com a edição da EC nº 20, de 1998, houve sensível alteração dessa sistemática, pois o § 2º do art. 40 estabeleceu que *os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão.*

Portanto, fixou a base de cálculo das aposentadorias e das pensões e o seu respectivo limite: **a remuneração no cargo efetivo**.

Justifica-se tal comando, tendo em vista que se inaugurava o regime próprio de previdência social do servidor efetivo, obrigatoriamente **contributivo**.

Como se sabe, o princípio da contributividade, previsto no art. 195, § 5º, da CF, assenta-se na necessidade de custeio de qualquer benefício previdenciário, o que não ocorre quando as vantagens percebidas pelo servidor não são permanentes ou inerentes ao seu cargo ou não são pessoais (são transitórias ou eventuais).

Desde logo se impôs aos entes federativos a adequação de suas legislações a esse novo limite para cálculo dos proventos.

O entendimento administrativo, à época, era de que compunha a remuneração no cargo efetivo o padrão do cargo, acrescido das parcelas permanentes percebidas pelo servidor em sua atividade, estando vedadas, portanto, todas as incorporações somente para fins de aposentadoria, já que, nessa sistemática, não há o correspondente e imprescindível custeio.

Por outro lado, manteve a emenda reformadora o percentual de 100%, no caso dos proventos integrais, quando se referiu expressamente, no § 3º do art. 40 da CF, que *os proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão calculados com base na remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria e, na forma da lei,* ***corresponderão à totalidade da remuneração***.

Sobrevindo a EC nº 41, em dezembro de 2003, a regra da integralidade dos proventos ficou assegurada aos servidores que estavam no serviço público em 31.12.2003, no seu art. 6º, e que preceitua expressamente que os proventos corresponderão à **totalidade da remuneração no cargo efetivo**, ou seja, 100% do valor equivalente à remuneração no cargo efetivo.[2]

---

2 Art. 6º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelo art. 2º desta Emenda, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda poderá aposentar-se com proventos integrais, **que corresponderão à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria**, na forma da lei, quando, observadas as reduções de idade e tempo de contribuição contidas no § 5º do art. 40 da Constituição Federal, vier a preencher, cumulativamente, as seguintes condições: I - sessenta anos de idade, se homem, e cinqüenta e cinco anos de idade, se mulher; II - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher; III - vinte anos de efetivo exercício no serviço público; e IV - dez anos de carreira e cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria.

Portanto, não vislumbramos nenhuma possibilidade de o servidor ter seus proventos integrais fixados em mais de 100% do valor correspondente à remuneração no cargo efetivo, não obstante tenha mais de trinta e cinco anos de contribuição.

Importante deixar claro que em nenhum momento, a EC nº 41, de 2003, define como remuneração no cargo efetivo a **ÚLTIMA** remuneração percebida pelo servidor.

De sua vez, a Instrução Normativa nº 1, de 2007, da Secretaria de Políticas de Previdência Social define, em seu art. 2º, IX, remuneração no cargo efetivo como :

> Art. 2º Para os efeitos desta Orientação Normativa, considera-se:
>
> ...
>
> IX - remuneração do cargo efetivo: o valor constituído pelos vencimentos e vantagens pecuniárias permanentes desse cargo estabelecidas em lei de cada ente, acrescido dos adicionais de caráter individual e das vantagens pessoais permanentes;

Com relação à última indagação, à mingua de maiores explicações, colocamo-nos à disposição para que o consulente esclareça, com mais detalhes, qual a sua dúvida, lembrando sempre que tempo de contribuição anterior ao ingresso do servidor na administração e que **não gerou qualquer tipo de efeito** na sua relação jurídico-profissional, poderá ser certificado e averbado em outro regime (no geral, por ex.) desde que, sob nenhuma hipótese, tenha sido utilizado.

É o parecer, s.m.j., dezembro de 2008.

APEPREM

Associação Paulista de Entidades de
Previdência do Estado e dos Municípios

ABIPEM

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INSTITUIÇÕES
DE PREVIDÊNCIA ESTADUAIS E MUNICIPAIS