



# Regimes Próprios: aspectos relevantes

## 15º volume

Coordenadora:  
Lucia Helena Vieira

# Regimes Próprios:

## aspectos relevantes

**15º volume**

São Bernardo do Campo, 2021

R335 Regimes Próprios: aspectos relevantes, v. 15 /  
Lucia Helena Vieira (coordenadora).—São Bernardo  
do Campo: APEPREM, 2021.

Inclui bibliografia.  
ISBN: 978-65-80027-03-3

1. ABIBEM. 2. APEPREM. Previdência Social. 3.  
Regimes Próprios de Previdência Social. I Título. II  
Vieira, Lucia Helena.

CDD 368.400981  
CDU 36

# Conselho Editorial

Presidente ABIPEM

**João Carlos Figueiredo**

Presidente APEPREM

**Daniel Leandro Boccardo**

Coordenadora

**Lucia Helena Vieira**

Revisão Bibliográfica e Formatação

**Laila Di Pietro**

Projeto Gráfico

**Pró Empresa**

Capa e Aberturas de Capítulo

**Larissa Martinz**

Diagramação

**Larissa Martinz**



# Apresentação

A Associação Paulista de Entidades de Previdência do Estado e dos Municípios - APEPREM completou neste ano 25 anos de existência. E neste 1/4 de século, promovemos muitos debates, discussões, propostas, sugestões, aprendizados, reuniões, congressos, encontros e seminários, todos com muita responsabilidade, sempre na defesa de nossos Regimes Próprios de Previdência Social.

Assim, dando continuidade nessa importante ação em prol aos RPPS, a APEPREM juntamente com ABIPEM, lançam a 15ª Edição da coleção "Regimes Próprios: Aspectos Relevantes", chegando num momento de adaptação à uma nova realidade, onde convivemos com as consequências da pandemia do vírus COVID-19.

Esta edição é muito especial, pois vivemos uma realidade muito complexa, onde tivemos que nos adaptar com reuniões, cursos, seminários e congressos através de plataformas digitais, além de toda informação ser divulgada e debatida de forma on-line.

Nesta ocasião, gostaríamos também de agradecer aos autores que sempre gentilmente colaboram para que o livro seja entregue com os temas atuais e relevantes a cada ano, fazendo toda a diferença.

Dedicamos essa edição as mais de 500.000 vidas ceifadas pelo vírus COVID-19 no Brasil e as milhares de ausências por elas deixadas.

Desejamos que em breve todos estejam vacinados, e que possamos retornar nossos eventos totalmente presenciais.

Desejamos vida a todos. E que tenham uma boa leitura!

**João Carlos Figueiredo**  
Presidente ABIPEM

**Daniel Leandro Boccardo**  
Presidente APEPREM

# Prefácio

Quando Lucia Helena Vieira convocou-me a elaborar o prefácio da edição de 2021 dos “Aspectos Relevantes”, confesso que experimentei aquele acréscimo de estima por si mesmo que, embora saibamos que não devemos sentir, nos domina e nos alegra. Então escrevo cansado, mas docemente constrangido. Assim é, porque é uma honra associar meu nome a essa série de trabalhos, que de forma tão excepcional desde 2007 vem ditando o tom da doutrina, principalmente neste exemplar que introduz o Código de Ética. Digo Código de Ética, simplesmente, e não código de ética da Abipem, porque apesar de produzido pela associação, ao ganhar a praça, é oferecido a todos aqueles que o leiam, e o entendam conveniente, e que o entendam oportuno, e que façam a opção de por ele pautar sua conduta. Do ápice dessa emancipação, ele não mais será da Abipem e nem mesmo será de quem o escreveu originalmente, mas será daquele que o acolheu e que, com isso, também se faz dele, autor. Um código não passa de débil artefato de palavras sobre papel, mas a ética é fenômeno extraordinariamente mais complexo, que só toma lugar na razão daqueles que compreendem o código, extrapolando os singelos sentidos produzidos pela literalidade das expressões, aproximando definitivamente a previdência que todos esperamos ver no Brasil.

Não cometerei a injustiça de resumir trechos, enunciados ou capítulos do Código de Ética, pois não desejo deturpar sua mensagem ou furtar sua graça. O texto está logo ali, dado a conhecer, e deve ser simplesmente lido, que é o que recomendo que se faça.

E a emancipação da comunidade dos Regimes Próprios, que assume as guias de seu próprio destino ano a ano nos “Aspectos Relevantes”, não para aí, seguindo na multidisciplinariedade que tem caracterizado cada uma das 15 edições. Sob aspectos contábeis, Gustavo Carrozzino, com magistralidade na árida seara do cálculo atuarial, reflete sobre os desafios dos Tribunais de Contas. A Professora Diana Vaz de Lima fala do dever de informar que têm os gestores. Pela sua importância, a Reforma da Previdência mereceu as cogitações de

Eduardo Ferreira Albuquerque, Sara Maria Rufino de Sousa, Majoly Hardy, Carlos Henrique Firmino e Fernando Ferreira Calazans. Os primeiros fazendo um balanço de como o Estado da Paraíba tem absorvido as novas regras; Majoly aprofundando a análise do art. 24 da Emenda; Firmino buscando inspiração no sociólogo francês Pierre Bourdieu; e Fernando Calazans refletindo sobre a constitucionalidade do sistema de cotas na pensão de servidor falecido ativo.

Sob aspectos jurídicos, Magadar Briguet e Sebastião Luz de Brito analisam o tema 344 da repercussão geral e a revisão das aposentadorias e pensões por morte dos RPPS. O Juiz Omar Chamon estuda o dano moral previdenciário. Miguel Horvath Júnior e Rômulo Pedrosa Saraiva Filho abordam os requisitos da união estável no art. 24 da Lei 13846/2019. Luiz Robson Mota analisa a possibilidade de acúmulo de aposentadoria civil e militar.

Sob aspectos gerenciais e financeiros, Antônio Mário Carneiro Pereira e Leonardo da Silva Motta fazem um necessário estudo sobre o COMPREV, Fernando Zanelli aborda a certificação institucional e Eduardo Reichert e João Carlos Figueiredo aprofundam o panorama das finanças. Minha conterrânea Cláudia Fernanda Iten se apoia na poesia de Cora Coralina para ponderar que previdência é arte, e que é necessário buscar além do que se percebe somente com os sentidos, propondo medidas. Enfim, é essa a alegria de abrir o livro de tão talentosas pessoas, pessoas que eu gostaria que se sentissem pessoalmente abraçadas. Há um ditado, por vezes identificado como africano ou queniano, assim: "se você quer ir rápido, vá sozinho. se você quer ir longe, vá acompanhado." Acho que estamos em boa companhia e acho que cobrimos um longo caminho.

Boa leitura!

**João Carlos Figueiredo**  
Presidente ABIPEM

**Alexandre Manir Figueiredo Sarquis**  
São Paulo, julho de 2021

# SUMÁRIO

10

**Código de ética e padrões de conduta na gestão do RPPS**

Artigo 1

22

**Auditoria Atuarial: um desafio para os Tribunais de Contas**

Gustavo Adolfo Carrozzino

Artigo 2

50

**Previdência, a arte de prever e olhar além si**

Cláudia Iten

Artigo 3

68

**A reforma da previdência nos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos municípios paraibanos - o que mudou um ano após a promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 103/19**

Eduardo Ferreira Albuquerque e Sara Maria Rufino de Sousa

Artigo 4

104

**A revisão das aposentadorias e pensões por morte no âmbito dos RPPS: O prazo decadencial de anulação de atos administrativos previdenciários e as decisões dos Tribunais de Contas após o julgamento do tema 344 pelo STF**

Magadar Briguet e Sebastião Luz de Brito

Artigo 5

128

**Resistência à reforma da previdência: uma análise à luz da teoria de Pierre Bourdieu**

Carlos Henrique Firmino de Oliveira

Artigo 6

146

**Transparência ativa em Regimes Próprios de Previdência Social**

Diana Vaz de Lima

Artigo 7

162

**O dano moral previdenciário**

Omar Chamon

176

#### Artigo 8

**O art. 24 da emenda constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019: vigência, devolução de valores, renúncia, pensão militar e análise de casos**

Majoly Aline dos Anjos Hardy

202

#### Artigo 9

**Análise do art. 24 da Lei n. 13.846/2019 acerca da nova forma de comprovação da união estável para acesso à pensão por morte**

Miguel Horvath Júnior e Rômulo Pedrosa Saraiva Filho

224

#### Artigo 10

**Pensão de servidor falecido ativo e a inconstitucional conjugação do sistema de cotas com a regra da aposentadoria por incapacidade simulada**

Fernando Ferreira Calazans

250

#### Artigo 11

**A compensação financeira decorrente da contagem recíproca**

Antônio Mário Carneiro Pereira e Leonardo da Silva Motta

282

#### Artigo 12

**A certificação institucional: Programa Pró-gestão da Secretaria de Previdência aplicado aos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPSs) como ferramenta de governança dos órgãos de previdência e de confiabilidade das partes, colegiado e usuários**

Fernando Zanelli

308

#### Artigo 13

**A (im)possibilidade de acúmulo da aposentadoria civil e militar**

Luiz Robson Mota

320

#### Artigo 14

**A adesão dos RPPS às novas alternativas na gestão dos investimentos**

Eduardo Augusto Reichert e João Carlos Figueiredo

# CÓDIGO DE ÉTICA E PADRÕES DE CONDUTA NA GESTÃO DOS RPPS

## **Comissão Organizadora**

Alexandre Manir Sarquis

Carlos Henrique Firmino de Oliveira

Claudia Fernanda Iten

Diana Vaz Lima

Eduardo Augusto Reichert

João Carlos Figueiredo

Luana Aparecida Ortega Piovesan

Lucia Helena Vieira

Majoly Aline dos Anjos Hardy

Otoni Gonçalves Guimarães

## **Colaboradores**

Magadar Rosalia da Costa Briguet

Gustavo Adolfo Carrozzino

## **Revisão Ortográfica do Texto**

Heloisa Costa

# SEÇÕES DO CÓDIGO DE ÉTICA



MOTIVAÇÕES (PREFÁCIO)



PRINCÍPIOS



CONDUTA PROFISSIONAL



CULTURA DE INTEGRIDADE



PROGRAMA DE INTEGRIDADE



CONDUTA RESPONSIVA



GLOSSÁRIO



SEÇÕES DE CANAIS ÚTEIS

## MOTIVAÇÕES (PREFÁCIO)

O Código de Ética representa um conjunto de enunciados que norteia os melhores esforços e práticas na manutenção do interesse primário dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) que devem ser perseguidos e defendidos ativamente, sendo aplicável a agentes políticos, dirigentes, gestores, conselheiros, servidores, segurados, colaboradores, peritos médicos, atuários, consultores de investimentos, prestadores de serviços e todas as pessoas envolvidas direta e indiretamente na gestão de regimes próprios de previdência social.

A existência de um código de ética possibilita que os pleitos sejam exercidos em consonância com normas e princípios, não sendo admitidas pressões indevidas ou exercidas fora dos processos administrativos das respectivas decisões, sendo que qualquer ato, ação ou omissão que ultrapasse esses limites deve ser objeto de comunicação à autoridade competente.

Para isso, é mandatário que todos os envolvidos na gestão e nos processos dos RPPS se abstenham de manter qualquer relação que afete a independência de sua atividade.

Dessa forma, nos eventuais conflitos de interesses, a pessoa envolvida deverá consultar este código e submeter questionamento à autoridade competente. Os questionamentos relacionados ao conteúdo deste código devem ser devidamente identificados e encaminhados para o endereço eletrônico: [etica@abipem.org.br](mailto:etica@abipem.org.br)

## PRINCÍPIOS

Além dos Princípios que norteiam a Administração Pública: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, os indivíduos que atuam na gestão de RPPS deverão observar, sem prejuízo de outros, os Princípios de Integridade, Transparência, Objetividade, Imparcialidade, Capacidade Técnica, Profissionalismo e Ceticismo, a partir dos seguintes pressupostos:

- **Integridade:** atuar de forma honesta, diligente e transparente com alinhamento consistente e adesão aos valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar os interesses do RPPS.
- **Transparência:** Garantir que sejam divulgadas tempestivamente as ações e resultados relacionados ao RPPS a todos os interessados diretos e indiretos, independentemente de solicitações, de forma fácil, fidedigna, simples de compreender, ativa e passivamente, em uma linguagem compatível com a capacidade do usuário que recebe a informação.
- **Objetividade:** atuar de forma pragmática, isenta, transparente e respaldada por princípios éticos e técnicos.
- **Imparcialidade:** tratar todos os envolvidos de maneira equânime, pautando as decisões por critérios técnicos e impessoais, declinando de se posicionar caso haja conflito de interesses.
- **Capacidade Técnica:** possuir conhecimento e habilidade profissional necessários para ocupar cargos ou executar os serviços contratados, mantendo o compromisso constante de educação continuada e buscando auxílio especializado quando for o caso.
- **Profissionalismo:** agir de forma digna e respeitosa e com espírito de colaboração sempre em conformidade com a legislação vigente e com as regras e princípios deste Código.
- **Ceticismo:** manter postura questionadora e alerta para avaliar criticamente situações que possam indicar possível distorção devido a erro ou fraude.

## CONDUTA PROFISSIONAL

Todos os indivíduos que atuam na gestão de RPPS devem assumir uma conduta ética, em especial:

1. Não tolerar qualquer preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação nas ações relacionadas ao ambiente do RPPS;
2. Não utilizar informações de que disponha em virtude de suas atividades em benefício próprio ou de terceiros em detrimento do interesse primário do RPPS;
3. Não receber qualquer vantagem, comissão, abatimento ou favor pessoal valendo-se do cargo ou função que ocupa;
4. Não auferir ou conceder qualquer forma de reciprocidade, ganho ou vantagem pessoal de qualquer entidade, valendo-se de seu vínculo com o RPPS;
5. Não se manifestar publicamente em nome do RPPS quando não autorizado ou habilitado a fazê-lo;
6. Não utilizar do vínculo com o RPPS para assumir compromissos com partidos políticos, igrejas e outras atividades de cunho sectário;
7. Não receber qualquer valor pecuniário ou material, benefício ou vantagem, direta ou indiretamente, que prejudique a independência profissional na manutenção do interesse primário do RPPS;
8. Não contratar ou favorecer pessoas em razão de parentesco ou amizade em detrimento de pessoas mais qualificadas, especialmente no que diz respeito à nomeação ou promoção funcional;
9. Não usar equipamentos e outros recursos do RPPS para fins particulares;
10. Não se envolver em atividades particulares que comprometam a independência ou prejudiquem o trabalho dedicado ao RPPS;
11. Não usar o vínculo com o RPPS no intuito de obter favores ou serviços

- pessoais, em especial a subordinados e/ou prestadores de serviços;
12. Não tomar qualquer decisão que prejudique a carreira do colaborador com base em relacionamento pessoal;
  13. Não favorecer direta ou indiretamente qualquer indivíduo com pagamento indevido em dinheiro, presente, serviço ou benefício previdenciário;
  14. Não realizar investimentos em seu patrimônio próprio valendo-se de informações privilegiadas que possam ser obtidas exclusivamente em razão de seu vínculo com o RPPS;
  15. Não criar embaraços para que as pessoas que precisem acessar sistemas e arquivos obtenham as senhas, de acordo com as políticas de segurança aplicáveis;
  16. Não cumprir as ordens superiores quando forem ilegais;
  17. Respeitar a confidencialidade das informações obtidas no curso dos processos e procedimentos, incluindo informações relativas aos segurados e dependentes, até que sejam publicadas as respectivas decisões, ressalvadas as de natureza pessoal asseguradas por sigilo;
  18. Cumprir os prazos na prestação das informações aos órgãos de fiscalização, orientação e controle;
  19. Denunciar possíveis ilícitos contra o interesse primário do RPPS de que tenha conhecimento no exercício de suas funções, incluindo tentativas e práticas de corrupção;
  20. Observar estritamente as normas de combate aos crimes de corrupção, ocultação de bens, tráfico de influência, advocacia administrativa, lavagem de dinheiro, entre outros, buscando impedir, detectar e reportar qualquer suspeita de tais atividades;
  21. Buscar, permanentemente, a interação e integração do RPPS com as áreas de interesse junto ao Ente Federativo;
  22. Manter uma conduta responsiva, com atenção aos prazos e o cumprimento das metas estabelecidas, chamando para si a responsabilidade que lhe cabe.

## CULTURA DA INTEGRIDADE

Os indivíduos que atuam na gestão do RPPS devem promover um ambiente no qual a cultura da integridade seja algo natural, a partir das seguintes ações:

1. Buscar o comprometimento da alta direção na disseminação e incentivo à cultura da integridade;
2. Manter coerência nas decisões tomadas;
3. Incentivar a equipe a reconhecer as responsabilidades tanto pelos acertos quanto pelos erros;
4. Adotar estratégias de transparência ativa, divulgando toda e qualquer informação aos interessados e ao público em geral, exceto na existência de restrição legal;
5. Difundir exemplos de comportamento ético;
6. Atuar como agente multiplicador dos conhecimentos adquiridos em educação continuada;
7. Instituir programa contínuo de integridade;
8. Encorajar o engajamento e a participação de todos, independentemente do cargo ocupado, no Programa de Integridade.

## RPPS COMO INSTITUIÇÃO FINANCEIRA PARA FINS PENAIS

Os gestores, membros dos colegiados e responsáveis por recursos e investimentos devem considerar que o RPPS se equipara, para fins penais, a instituições financeiras, estando, portanto, ao alcance da legislação, podendo vir a responder por crimes contra o sistema financeiro nacional.

Por esse motivo, todas as ações e decisões devem estar devidamente documentadas, publicadas e embasadas em critérios técnicos e éticos estritamente aderentes à regulação vigente.

## PROGRAMA DE INTEGRIDADE

Consiste, no âmbito do RPPS, em conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de coibir, evitar, detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira em conformidade com o artigo 41 do Decreto nº 8420/2015.

Dessa forma, o programa de integridade pode ser estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as características e riscos de suas atividades, tendo como base, entre outros, os seguintes parâmetros:

I - comprometimento da direção do RPPS, incluídos os colegiados, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa;

II - padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos aqueles que atuam no RPPS;

III - treinamentos periódicos sobre o programa de integridade;

IV - análise periódica de riscos para realizar adaptações necessárias ao programa de integridade;

V - registros contábeis que reflitam de forma completa, fidedigna e precisa as transações do RPPS;

VI - controles internos que assegurem a pronta elaboração e confiabilidade de relatórios e demonstrativos do RPPS;

VII - procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos no âmbito de processos licitatórios, na execução de contratos administrativos ou em qualquer interação com o setor público, ainda que intermediada por terceiros, tal como pagamento de tributos, sujeição a fiscalizações, ou obtenção de autorizações, licenças, permissões e/ou certidões;

VIII - independência, estrutura e autoridade da instância interna

responsável pela aplicação do programa de integridade e fiscalização de seu cumprimento;

IX - canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e de mecanismos destinados à proteção de denunciantes de boa-fé;

X - medidas disciplinares em caso de violação do programa de integridade;

XI - procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados;

XII - diligências apropriadas para contratação e, conforme o caso, supervisão de terceiros, tais como: fornecedores, prestadores de serviço e agentes intermediários;

XIII - monitoramento contínuo do programa de integridade visando seu aperfeiçoamento na prevenção, detecção e combate à ocorrência dos atos lesivos previstos no art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013.

## CONDUTA RESPONSIVA

Além de cumprir todas as normas legais e regulamentares aplicáveis, os indivíduos que atuam no RPPS devem incentivar os demais profissionais a fazerem o mesmo, mantendo-se permanentemente informados, compartilhando e difundindo fatos relevantes e contribuindo com a disseminação da cultura previdenciária, de modo a salvaguardar o interesse primário do RPPS.

Dessa forma, deve ser promovida uma relação responsiva mútua, tanto do RPPS como dos indivíduos que nele atuam direta ou indiretamente, procurando atender as questões que surgem com a melhor resposta, com plena consciência da dimensão de sua tarefa, atuando para a construção de um RPPS melhor.

## GLOSSÁRIO

Para fins deste Código de Ética e Padrões de Conduta Profissional de RPPS, consideram-se os seguintes termos e expressões:

- **Conflito de Interesses:** condição na qual o julgamento de um profissional a respeito de um interesse primário (que é do RPPS e seus segurados) tende a ser influenciado indevidamente por um interesse secundário (de caráter alheio aos interesses do RPPS).
- **Interesse Primário:** prestar o serviço público de previdência social, com observância aos princípios da contributividade, solidariedade e equilíbrio financeiro e atuarial para a garantia dos benefícios previdenciários na ocorrência das contingências sociais de incapacidade laborativa permanente, idade avançada e morte do segurado.
- **Dever fiduciário:** responsabilidade em assegurar que todo aquele que administra interesses de outrem atue de maneira a resguardar o interesse primário do RPPS em qualquer processo de decisão.
- **Ética:** conjunto de valores morais e princípios de conduta que visa orientar o desenvolvimento e a aplicação de regras para contribuir com os agentes que atuam na gestão de RPPS a pensar, desenvolver e aplicar padrões éticos de conduta.
- **Responsividade:** agir ou responder de forma esperada ou apropriada em determinada situação. Ser íntegro deve ser algo natural na rotina dos profissionais que atuam na gestão de RPPS, de modo a propiciar um ambiente colaborativo.

## SEÇÃO DE CANAIS ÚTEIS

A seguir são elencados os principais órgãos que podem receber denúncias relacionadas a desvios éticos nos RPPS:

**TC** – O Tribunal de Contas é responsável por fiscalizar os atos administrativos dos gestores públicos, podendo receber denúncias sobre a má gestão do RPPS. Havendo indícios de crimes, eles podem encaminhar o material para o Ministério Público.

**MP** – O Ministério Público de seu estado é responsável por processar os crimes contra a administração pública praticados por qualquer cidadão. Em especial, é responsável por processar agentes públicos por improbidade administrativa.

**PC** – A Polícia Civil de seu estado é responsável por investigar e encaminhar o resultado ao Ministério Público Estadual. Atos de corrupção, concessão irregular de benefícios, desvio de recursos do RPPS, entre outros, são crimes que podem ser notificados à Polícia Civil através do canal de denúncias adequado.

**PF** – A Polícia Federal é responsável por investigar crimes contra o sistema financeiro nacional. Como o RPPS pode ser equiparado à instituição financeira para fins penais, os desvios na gestão dos recursos financeiros e investimentos do RPPS podem ser apresentados à Polícia Federal de sua região ou ao canal de denúncias on-line. Pagamentos indevidos a gestores e conselheiros de investimentos são de especial interesse.

**MPF** – O Ministério Público Federal é o titular da ação penal contra os responsáveis por crimes contra o sistema financeiro nacional.

**Controladoria ou Corregedoria** – Órgão instituído por estados ou municípios, que pode receber denúncias contra a administração pública e má conduta de servidores.

SPREV – A Secretaria de Previdência do Ministério da Economia é responsável por emitir o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP). É ela que propõe e edita vários normativos gerais a serem seguidos pelos RPPS.

CVM – A Comissão de Valores Mobiliários é responsável por regular e fiscalizar fundos de investimentos, consultores de valores mobiliários e companhias abertas. Conta com um canal de denúncias para receber notícias de fatos relacionados à sua área de atuação.



1

# **AUDITORIA ATUARIAL: UM DESAFIO PARA OS TRIBUNAIS DE CONTAS**



**Autor: Gustavo Adolfo Carrozzino**

**Biografia:** Auditor Público Externo - Bel. Ciências Atuariais do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul desde 2018. Atuou como consultor atuarial no mercado de RPPS de 1999 a 2018. Foi professor do curso de graduação de Ciências Atuariais da PUC-Minas e da Universidade Federal de Minas Gerais. Foi representante do Instituto Brasileiro de Atuária – IBA em Minas Gerais e fez parte da Comissão de RPPS do IBA. É membro do Conselho Deliberativo do Instituto Brasileiro de Auditoria Previdenciária – IBRAPREV e do Comitê de Controle da ABIPEM. Formado em Ciências Atuariais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, com pós-graduação em Regimes Próprios de Previdência Social pela Damásio Educacional.

**E-mail:** carrozzino@yahoo.com.br

## 1. UMA BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO

Eu entrei neste mercado de Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS em maio/1999, no já extinto projeto da Fundação COPPETEC, chamado Núcleo Atuarial de Previdência – NAP. A portaria MPAS nº 4.992/1999, que tinha pouco mais de três meses de publicação, em 25 artigos dispunha:

[...] sobre a definição e aplicação dos parâmetros e diretrizes gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos, ocupantes de cargo efetivo, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dos militares dos Estados e do Distrito Federal. (BRASIL, 1999).

Esta portaria trazia em seu anexo I as “Normas de Atuária”, isto é, os parâmetros que as avaliações atuariais deveriam adotar.

Durante quase dez anos, este foi o “Norte” para todos nós, atuários, na elaboração das avaliações atuariais, que por força do inciso I, art. 1º da Lei nº 9.717/1998, era de realização obrigatória, na instituição do RPPS, bem como anualmente em cada balanço.

A realização da Avaliação Atuarial era (e ainda é, até o presente momento) oficializada pelo preenchimento do Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial – DRAA. Até dezembro final do ano 2000, fui o responsável técnico do NAP pela realização das avaliações atuariais, e por apresentar aos prefeitos, gestores de RPPS e servidores, os resultados das avaliações atuariais.

Nessas viagens, conheci pequenos municípios do interior do estado do Rio de Janeiro, (como Quatis, Natividade, Paty do Alferes, Cachoeiras de Macacu), me reuni com prefeitos de municípios de grandes orçamentos, como Volta Redonda, Duque de Caxias, e até mesmo capitais de outros estados, como Teresina e Maceió. Em comum, a excelente hospitalidade, culinárias inesquecíveis (como a paçoca de carne seca de Teresina, a peixada de Resende, a caldeirada de frutos do mar de Maceió, e uma pinga espetacular de

Cachoeiras de Macacu), e o fato de que meu trabalho raramente seria utilizado como subsídio para a modelagem do Plano de Custeio do ente federativo para o exercício seguinte. Havia ainda alguns RPPS que simplesmente não faziam a avaliação atuarial.

Após uma passagem pela Caixa Seguros Consultoria (que também não presta mais consultoria para RPPS), fundei em maio/2002 minha consultoria atuarial (que não vou dizer o nome, pois esta atua no mercado, e o objetivo deste artigo não é fazer propaganda comercial), aproveitando uma oportunidade de um contrato.

O sonho de ser autônomo e de não ter chefe convive lado a lado com o pesadelo da incerteza da receita, e da obrigação de estar sempre focado no trabalho, mesmo forado do horário comercial. O início é sempre muito difícil, mas o ano de 2004 foi especialmente desastroso para o mercado atuarial.

O ano já começou prejudicado pois, mal eu havia operado de uma hérnia inguinal, foi publicada a Emenda Constitucional nº 41 (EC41), em plena véspera do ano novo. A nova Reforma da Previdência me obrigou a realizar uma série de alterações no meu sistema de cálculo atuarial que, até que todos os testes estivessem sido realizados e o sistema estivesse validado, três meses sem receita alguma se passaram.

A primeira nota fiscal foi emitida em abril, porém era um ano de eleições municipais, e a prioridade dos prefeitos era “mostrar serviço” através da realização de obras, ou qualquer outra ação que desse visibilidade perante a população. Não é o caso das avaliações atuariais. Assim, a realização deste serviço ficou para segundo (ou último) plano. Naquele ano, eu faturei menos que 25% do que havia faturado no ano anterior. Só não quebrei porque fechei o escritório e fui trabalhar em casa, vendi meu carro, e meu pai me emprestou dinheiro.

Ali eu percebia a extrema importância que um órgão de controle tem não apenas para a administração pública, mas também para a sociedade e

para o mercado privado como um todo.

As vacas foram voltando a engordar, mas a falta de um instrumento de controle mais efetivo era evidente. A ponto de eu ouvir de um prefeito, que a avaliação atuarial era apenas "uma obrigação perante o Ministério da Previdência". O que ele queria era apenas o preenchimento do DRAA. O relatório ia para "o arquivo redondo", também conhecido como lixeira.

Aquilo foi um soco no estômago. Tanto trabalho para ajustar meu sistema à EC41, tanto sacrifício financeiro, e para quê? Talvez teria sido melhor fazer como um "colega" de profissão fez, que em jan/2004 me revelou eu uma conversa de corredor, que simplesmente não adotava o cálculo pela regra de transição: "faço só pela regra nova, é muito mais fácil". Mas, em 2004, os servidores ativos que ingressaram antes de 16/12/1998 eram maioria, o que colocava os resultados de seu cálculo atuarial em completa desconformidade com a realidade. Eu não tinha parado para pensar, mas aquele tinha sido apenas o primeiro "soco no estômago".

Mas não me deixei abater, e primar e segui com meu compromisso de entregar um trabalho de qualidade, ainda que isso demandasse mais tempo (ou melhor, custo com força de trabalho). Porém, a imensa maioria dos processos licitatórios para a contratação de serviços atuariais lamentavelmente se dá por "menor preço", e não por "técnica e preço". Desta forma, quem acaba sendo beneficiado? Aquele profissional que faz o trabalho com pouco custo (lê-se, pouca qualidade) ou aquele que se preocupa com a qualidade da base de dados, que faz uma análise aprofundada sobre os resultados, que busca junto ao RPPS e o ente federativo um plano de custeio factível, enfim, aquele profissional que faz um trabalho sério?

Se tem uma data que eu considero um marco para o mercado dos RPPS, este dia é o 10 de julho de 2008, quando o então Ministério da Previdência Social publicou a Portaria MPS nº 204/2008, que criou o Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP. Agora, o RPPS que não fizesse a avalia-

ção atuarial estaria sujeito a restrições resultantes da falta do CRP, conforme:

Art. 4º O CRP será exigido nos seguintes casos:

I - realização de transferências voluntárias de recursos pela União;

II - celebração de acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como recebimento de empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União;

III - liberação de recursos de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais; e

IV - pagamento dos valores devidos pelo Regime Geral de Previdência Social - RGPS, em razão do disposto na Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999. (BRASIL, 2008).

A partir de 2008, foi perceptível a regularidade da realização das avaliações atuariais pelos RPPS, mas com o aumento do número de atuários (muitos recém graduados e sem experiência), a relação preço x qualidade ainda era um problema sem solução.

Nesta época, a regularização do DRAA ainda consistia no simples preenchimento de um formulário numa página do MPS, sem necessidade de certificação digital, ou qualquer tipo de validação. Assim, um gestor mal-intencionado poderia simplesmente copiar todas as informações do DRAA anterior, colar no DRAA atual e clicar em "submeter", que o critério "DRAA" era regularizado, sem qualquer tipo de análise crítica automática, e eu já vi isso acontecer num RPPS que eu havia feito a avaliação atuarial anterior, mas não a seguinte. Obviamente, eu denunciei o falso preenchimento à Coordenação Geral de Atuária, Contabilidade e Investimentos – CGACI, do MPS.

A então vigente Portaria MPAS nº 4.992/1999 trazia em seu Anexo I, a obrigação da realização de uma análise comparativa entre os resultados das três últimas avaliações atuariais. Assim, as informações das avaliações

anteriores eram obtidas diretamente no DRAA. E foi analisando os resultados anteriores que comecei a dar meus primeiros passos na auditoria atuarial.

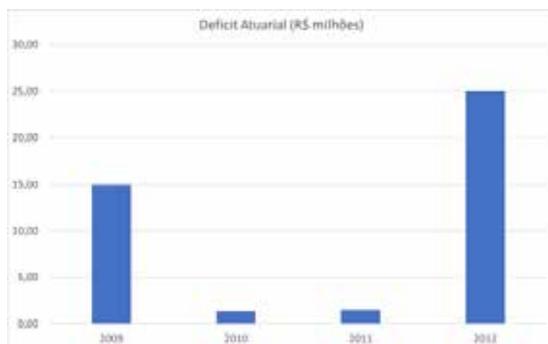
## 2. COMPARANDO OS RESULTADOS COM OS ESTUDOS ANTERIORES

Um dos capítulos que compunha o relatório de Avaliação Atuarial que eu elaborava, quando era consultor, era o do “comparativo com os resultados anteriores”, onde eram colocados em uma tabela, dados estatísticos, valores dos compromissos e Custo Normal por benefício, contendo ainda uma análise descritiva das possíveis causas das diferenças apuradas.

Porém, nem sempre era fácil explicar o motivo de tais diferenças, especialmente quando era nítido que os cálculos anteriores apresentavam resultados duvidosos. Mas, teve um caso específico em que não foi possível não afirmar que o(a) atuário(a) responsável pelos cálculos anteriores havia apresentado valores incorretos. Vamos aos fatos, porém, por questões éticas e de sigilo, me reservo ao direito de omitir o nome do município e o nome do(a) atuário(a).

Em 2009, eu havia feito a Avaliação Atuarial, chegando a um resultado de déficit atuarial de cerca de R\$ 14,94 milhões. Em 2010 e 2011, as avaliações foram feitas por outro(a) profissional, que chegou aos resultados deficitários de apenas R\$ 1,31 e R\$ 1,47 milhões, respectivamente. Em 2012, eu voltei a fazer o cálculo, e o resultado deficitário foi de R\$ 25,07, conforme o gráfico a seguir.

Gráfico 1 - Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial – DRAA / Sistema CadPrevWeb



Fonte: Elaborado pelo autor (2012).

Em análise aos resultados descritos no DRAA 2010 e 2011, todos os valores se apresentaram dentro da margem esperada, exceto o Valor Atual de Contribuições Futuras, referente aos Benefícios a Conceder – (VABF-BaC), que foram claramente superestimados.

Como o valor da Provisão Matemática de Benefícios a Conceder (PMBaC) equivale ao Valor Atual dos Benefícios Futuros (VABF-BaC) descontado o VACF-BaC, tal fato acaba por subestimar o Passivo Atuarial e, conseqüentemente o Déficit Atuarial.

Mas o mais interessante é que não é preciso ser um atuário para detectar tal erro. Vejamos: o valor da contribuição é obtido pela multiplicação de uma alíquota sobre o salário. Assim o VACF-BaC é obtido multiplicando o Custo Normal (dos benefícios estruturados em Regime Financeiro de Capitalização) pelo Valor Atual dos Salários Futuros.

A tabela a seguir demonstra o cálculo que deveria ter sido realizado pelo atuário, e compara com aquele apresentado no DRAA.

Tabela 1 - Demonstração do cálculo que deveria ter sido realizado pelo atuário

Discriminação	Avaliação Atuarial			
	2009	2010	2011	2012
VASF (1)	50.845.684,50	51.229.390,68	78.213.126,65	107.233.107,56
CN-CAP (2)	19,16%	19,88%	20,05%	20,64%
VACF-recalcado (3) = (1) x (2)	9.742.033,15	10.184.402,87	15.681.731,89	22.132.913,40
VACF Informado (4)	9.742.033,15	23.986.851,36	35.067.392,60	22.132.913,40
Diferença (5) = (4) - (3)	0,00	13.802.448,49	19.385.660,71	0,00
Déficit Atuarial Informado (6)	14.948.147,11	<b>1.317.839,88</b>	<b>1.473.649,63</b>	25.065.926,85
Déficit Atuarial recalculado (7) = (6) + (5)	14.948.147,11	<b>15.120.288,37</b>	<b>20.859.310,34</b>	25.065.926,85

Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

Portanto, verificou-se que o déficit atuarial de 2010 e 2011 foram subestimados. Por consequência, o plano de amortização definido em tais estudos é insuficiente.

Analisando o problema por outra ótica, verificamos que o VACF-BaC informado representou 46,82% do VASF, na Avaliação Atuarial 2010 e 44,84% na Avaliação Atuarial 2011, enquanto a soma das alíquotas praticadas pelos servidores e ente federativo era de 30,24%.

O mais interessante deste fato é que o erro era claro, e não precisaria da competência atuarial para realizar tal questionamento, já que se trata de um problema meramente aritmético.

Não é difícil imaginar porque eu não recebi o convite para a licitação no ano seguinte. Outro soco no estômago.

### 3. UMA AUDITORIA ATUARIAL EXECUTADA POR UM NÃO-ATUÁRIO

Após realizar uma apresentação do resultado de uma avaliação atuarial num município<sup>1</sup>, a gestora do RPPS solicitou uma reunião para que eu pudesse orientá-la na resposta à uma Notificação de Irregularidade Atuarial – NIA, que foi emitida após a realização de uma auditoria elaborada por um Auditor-Fiscal de Receita Federal (cedido ao MPS), que não possuía formação atuarial.

Ao ler o documento, constatei que o auditor teve a leitura da situação descrita acima, porém não no mesmo município. No documento, o Auditor destaca a seguinte irregularidade:

- Resultado atuarial: alíquotas de custeio propostas no parecer atuarial insuficientes para a cobertura do custo do plano de benefícios do RPPS. (Fundamentação legal art. 17. §7º da Portaria MPS nº 403/2008)

<sup>1</sup> Por questões éticas e de sigilo contratual, os nomes do município e dos profissionais envolvidos foram omitidos.

A auditoria tomou como documento comprobatório, o DRAA do exercício em análise. A lógica utilizada nesta auditoria foi a seguinte:

1. Aplicou-se o Custo Normal dos benefícios em Capitalização (25,80%) sobre o Valor Atual dos Salários Futuros - VASF (R\$ 44.374.872,00), chegando a um resultado de Valor Atual de Contribuições Futuras – VACF de R\$ 11.448.716,98;
2. Verificou-se que o Quadro 3 - Resultados – 3.1. - Valores do DRAA apresentou uma receita de contribuições futuras de R\$ 27.035.901,00 e um resultado atuarial deficitário de R\$ 6.155.774,00. Desta forma, concluiu-se que o Déficit Atuarial estava subestimado, entendendo que o valor correto seria de R\$ 21.742.958,52
3. Após constatada a irregularidade na apuração do Déficit Atuarial, verificou-se que o Valor Atual do Custo Suplementar Futuro – VACSF, de acordo com o Custo Suplementar sugerido pelo atuário, amortiza um montante de R\$ 8.392.598,30;
4. O Auditor conclui seu trabalho afirmando que o escalonamento da amortização do déficit atuarial proposto não amortiza integralmente o déficit atuarial, orientando que o atuário revisasse o plano de amortização.

O auditor, na verdade, descobriu o modus operandi desse(a) atuário(a): Superestimar o VACF e, conseqüentemente, subestimar o Passivo Atuarial, reduzindo no mesmo valor o Déficit Atuarial.

Nesta época, eu desenvolvi um robô para buscar as informações de todos os DRAA postado no site do MPS. Desta forma, eu podia fazer um verdadeiro acompanhamento do mercado. Com base nestas informações, verifiquei que após a realização desta auditoria, o(a) atuário(a) que recebeu esta notificação, para evitar que seus outros trabalhos “caíssem” no alerta do referido auditor (já que a conta VACF divergia do resultado

da multiplicação do Custo Normal pelo VASF), ao invés de corrigir o valor do VACF (o que provocaria um aumento do Passivo Atuarial, com consequente aumento do Déficit Atuarial, provocando um plano de amortização com alíquotas mais “salgadas”), optou-se por aplicar um novo erro, superestimando o VASF, que em alguns casos, seria impossível de se atingir tal patamar.

Vejamos um exemplo, com os dados dispostos na tabela a seguir:

Tabela 2 - Demonstração dos resultados atuariais

Discriminação	Avaliação Atuarial		
	Original	Alterada	Corrigido
CN-CAP (%) (1)	17,44%	17,44%	17,44%
VASF (2)	2.691.956.616,24	<b>8.061.096.073,17</b>	2.691.956.616,24
VACF Calculado (3)=(1)x(2)	469.477.233,87	1.405.855.155,16	469.477.233,87
VACF Informado (4)	1.405.855.155,16	1.405.855.155,16	<b>469.477.233,87</b>
VACF/VASF (5)=(4)/(2)	52,22%	17,44%	17,44%
<b>Resultado</b>	<b>-386.680.735,86</b>	<b>-386.680.735,86</b>	<b>-1.323.058.657,15</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

No primeiro preenchimento (sinalizado como “original” na tabela anterior) o(a) atuário(a) informou que o VACF representaria uma arrecadação de 52,22% do VASF, entretanto o Custo Normal dos benefícios em Regime Financeiro de Capitalização calculado foi de 17,44%. Esta é justamente a situação que levou o auditor a apontar a irregularidade citada anteriormente.

Então, o(a) atuário(a) realizou uma retificação no DRAA (sinalizado como “Alterado” na tabela anterior), alterando o VASF, de forma que não houvesse divergência entre o Custo Normal informado no DRAA, e o percentual apurado pelo auditor (penúltima linha da tabela anterior). Apesar de não ter havido qualquer alteração nas informações cadastrais, o Valor Atual dos Salários Futuros quadruplicou, para que o resultado atuarial per-

manecesse o mesmo, mantendo assim o Plano de amortização proposto.

Neste caso, há uma inconsistência grave que, mais uma vez, não é necessário o conhecimento atuarial para que isso fosse constatado: o VASF alterado apresenta um valor inatingível. Sabendo que a folha salarial anual dos servidores ativos é de R\$ 372.130.591,56, considerando a Taxa de Crescimento Salarial de 1%<sup>aa</sup> e a Taxa de Juros de 6%<sup>aa</sup>, uma renda eterna atingiria o patamar máximo de R\$ 7.517.037.949,51. Isto é, mesmo que todos os servidores ativos fossem imortais, e nunca se aposentassem, ainda assim, o VASF não atingiria o patamar apresentado pelo(a) atuário(a). O conhecimento necessário para este entendimento é apenas de matemática financeira.

O que o(a) atuário(a) deveria ter feito (sinalizado como "Corrigido" na tabela anterior) era alterar o Valor Atual das Contribuições Futuras. Porém, o Déficit Atuarial iria de R\$ 386.680.735,86 para R\$ 1.323.058.657,15, o que exigiria aumentar a Contribuição Suplementar do município.

Esta situação se repetiu em outros 17 RPPS atendidos pelo(a) mesmo(a) atuário(a). Isso me fez pensar que, no caso de identificar um problema com um profissional específico, a auditoria deveria se estender a todos os RPPS atendidos por aquele(a) profissional.

## 4. UMA AUDITORIA ATUARIAL EXECUTADA POR UM ATUÁRIO

Em 2011, eu fiz uma avaliação atuarial para um RPPS de um município de grande porte<sup>2</sup>, chegando a um Custo Normal que provocaria a elevação da alíquota patronal de 11% para 16,21%. Como o Ente Federativo não editou lei prevendo a implementação desta alíquota patronal, o então MPS emitiu uma NIA, determinando que o Ente Federativo procedesse a tal alteração, que por sua vez, não foi atendida.

<sup>2</sup> Por questões éticas e de sigilo contratual, os nomes do município e dos profissionais envolvidos foram omitidos.

No ano seguinte, o RPPS contratou outro(a) atuário(a) para a realização da avaliação atuarial 2012. O Custo Normal Total apresentado foi de apenas 13,44% (11% para o servidor e 2,44% para o ente federativo). Como a NIA permanecia vigente, esta foi respondida por ofício da prefeitura, alegando que a Avaliação Atuarial 2012, por identificar um Custo Normal Total inferior a 22%, não haveria a necessidade de revisão da alíquota patronal.

Diante de tamanha diferença apresentada nos resultados, um auditor da Receita Federal (com formação em Ciências Atuariais) cedido ao MPS passou a analisar a consistência dos resultados apresentados para que a NIA emitida no ano anterior fosse sanada, caso o cálculo estivesse correto.

O auditor solicitou uma série de informações analíticas, individuais, além de algumas documentações. Foram tantas inconsistências apuradas, que fica até difícil acreditar. Dentre os absurdos, destaco:

Apesar do quantitativo de servidores ativos ter reduzido cerca de 27% entre 2011 e 2012, o Valor Atual dos Salários futuros cresceu 52%;

Ao fazer o somatório do VASF de cada servidor ativo, o valor apurado foi muito próximo ao calculado em 2011, entretanto o(a) atuário(a) informou um valor 52% maior. A explicação para isto? Erro de digitação!!!!

O(A) atuário(a) utilizou como premissa para quem não apresentou Tempo de Contribuição anterior à admissão, o tempo de ZERO dias, ou seja, que nunca haviam contribuído antes.

O(A) atuário(a) alterou o Método de Financiamento adotado, sem apresentar nenhuma justificativa ao MPS.

Ao promover todas as alterações, de forma a sanear as inconsistências, o(a) atuário(a) apresentou o novo resultado do Custo Normal Total foi de 40,22%. A NIA não foi sanada, e o(a) atuário(a) ainda teve a petulância de recomendar, em seu parecer atuarial, a realização de um estudo

direcionado a elaborar nova modelagem atuarial do plano que viabilize seu equilíbrio financeiro e atuarial. Não foi para isso que ele foi contratado?

Sinceramente, deveriam colocar um busto desse auditor na entrada da Secretaria de Previdência.

## 5. UMA PALESTRA MOTIVADORA

Como já dito anteriormente, eu mantinha um "robô" ativo para monitorar o mercado de avaliações atuariais. Com base nestas informações estruturadas, pude verificar que alguns atuários tinham um padrão de atuação, ou seja, cometiam o mesmo erro em todos os trabalhos que executavam. E como ninguém percebia, estes profissionais cresciam no mercado.

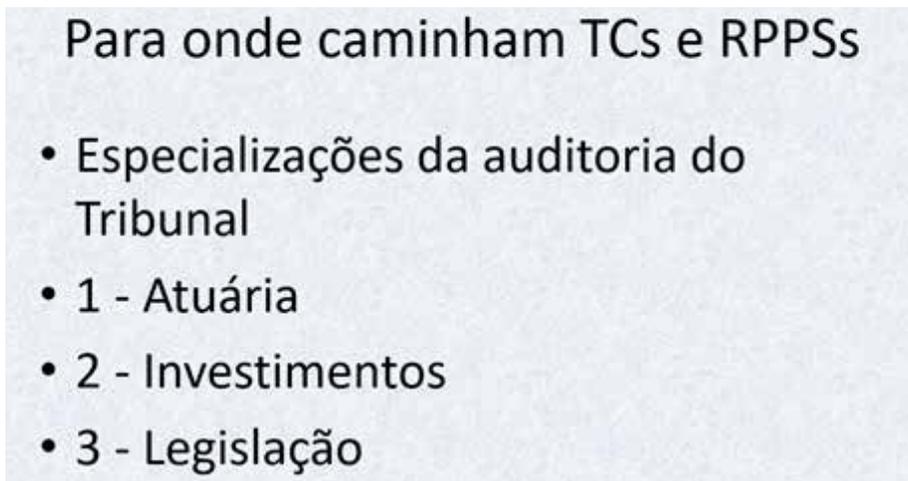
Num mercado que não contrata apenas observando o "menor preço", é natural que a qualidade fique comprometida. Se o órgão fiscalizador não tem material humano para evitar que trabalhos com falhas graves não sejam de alguma forma notificados, este acaba virando o padrão de mercado. Isso é prejudicial para a empresa de consultoria que investe em profissionais capacitados, e investe num produto que possui uma qualidade superior, com análises mais criteriosas, maior interação com o RPPS para buscar as melhores soluções, entre outras ações que tomam tempo dos profissionais.

Eu só pensava que alguém deveria fazer alguma coisa para aumentar o nível de fiscalização dos RPPS. Eu era um profissional prestador de serviço, e nada poderia fazer neste sentido. Mas não me conformava de ficar parado, perdendo licitações para profissionais que, por prestarem um serviço de baixa qualidade, possuíam um preço inferior.

Mas numa tarde de sexta-feira, dia 5 de julho de 2013, no 47º Congresso Nacional da ABIPEM, realizado na cidade de Joinville, em uma palestra realizada pelo Conselheiro do TCE/ES, Domingos Augusto Taufner e

pelo Auditor Substituto de Conselheiro do TCE/SP, Alexandre Manir Figueiredo Sarquis, com o título "O PAPEL DE FISCALIZAÇÃO E ORIENTAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NOS RPPS", meu horizonte se abriu. Meus olhos brilharam ao ver o slide a seguir:

Figura 1: Slide da palestra Tribunais de Contas e Regimes Próprios: O que são, e para onde caminhamos, de Alexandre Manir Figueiredo Sarquis.



Fonte: Sarquis (2013)

Os Tribunais de Contas poderiam auditar os RPPS, incluindo os aspectos atuariais. Cada Unidade da Federação possui um Tribunal de Contas, logo eles teriam "perna" suficiente para estas fiscalizações. Porém, após conversar com os palestrantes, verifiquei que os Tribunais de Contas não possuíam atuários em seus corpos técnicos. Mas ainda assim, seria possível que tais órgãos fiscalizassem uma série de aspectos ligados às avaliações atuariais, sem necessariamente adentrar em questões de competência exclusiva do atuário, tal como o descrito no capítulo 3 deste artigo.

Pensando nisso, comecei a desenvolver metodologias de fiscalização destes aspectos técnicos conjuntamente com um treinamento especí-

fico para o corpo técnico de TRIBUNAL DE CONTAS. Esta atividade demorou um pouco a ser posta em prática, pois quando o treinamento estava quase pronto, o DRAA mudou completamente em 2015, me obrigando a rever todos os procedimentos e o próprio treinamento.

Outro fator que contribuiu para o atraso na conclusão do treinamento foi o Concurso Público do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, que abriu 3 vagas exclusivas para a formação em Ciências Atuariais. Após a insistência de minha esposa, também atuária, para que fizéssemos juntos este concurso, aceitei o desafio e me inscrevi. Pelo menos o conhecimento adquirido neste concurso me auxiliaria no desenvolvimento do treinamento.

Dos 76 atuários inscritos, apenas 6 restaram habilitados. O restante foi eliminado por algum critério. Minha esposa, Tássia Carrozzino, havia passado em 2º, e eu estava classificado em 5º lugar, sem chances de nomeação, por ausência de vagas abertas. Os três primeiros cargos de Auditor de um Tribunal de Contas no Brasil, exclusivos para atuários, foram preenchidos em 19 de março de 2015 por três mulheres. Para resumir esta parte da história, ainda em 2015 o TCE-RS optou por transformar outras 3 vagas de Bel. em Ciências Contábeis em Bel. em Ciências Atuariais. Eu sabia que era só uma questão de tempo para minha nomeação.

Neste meio tempo, ministrei treinamento para auditores do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso – TCE/MT e da Paraíba – TCE/PB. Quando estava quase fechando uma data para treinar o TCE de Minas Gerais, estado em que residira de 2003 a 2015, fui enfim nomeado para o TCE/RS, tomando posse em 13 de março de 2018.

Agora, eu teria a incumbência de fiscalizar os RPPS, e colocar em prática tudo aquilo que eu havia pensado nos últimos anos.

Cabe aqui deixar claro que, por questões éticas, deixei a sociedade da empresa que eu havia fundado 16 anos antes.

## 6. O GRANDE DESAFIO: AUDITORIA ATUARIAL NO TRIBUNAL DE CONTAS

Após tomar a posse e entrar em exercício no TCE/RS, percebi que realmente “o buraco era mais embaixo” mesmo, afinal de contas, o estado do Rio Grande do Sul é o que possui o maior quantitativo de RPPS. No momento da redação deste artigo, o RS possuía 331 RPPS municipais, além do RPPS estadual e apenas 1 RPPS em extinção, conforme a tabela abaixo:

Tabela 3 - Quantitativo de municípios por tipo de regime previdenciário

UF	RGPS	RPPS	RPPS em extinção	Total
AC	21	2		23
AL	29	74		103
AM	36	27		63
AP	13	4		17
BA	379	37	2	418
CE	118	65	2	185
DF		1		1
ES	44	35		79
GO	76	170	1	247
MA	171	47		218
MG	627	222	5	854
MS	28	52		80
MT	35	107		142
PA	115	30		145
PB	153	71		224
PE	36	149		185
PI	152	71	2	225
PR	221	178	1	400
RJ	12	80	1	93
RN	126	41	1	168
RO	23	30		53

(Continua)

UF	RGPS	RPPS	RPPS em extinção	Total
RR	14	2		16
RS	165	332	1	498
SC	225	70	1	296
SE	71	4	1	76
SP	422	221	3	646
TO	110	30		140
<b>Total</b>	<b>3.422</b>	<b>2.152</b>	<b>21</b>	<b>5.595</b>

Fonte: Elaborado pelo autor com dados da SPREV/ME<sup>3</sup> (2021).

Então, comecei a viver, na prática os desafios de fazer o controle externo dos aspectos atuariais dos RPPS, através de um Tribunal de Contas.

O primeiro desafio que encontrei foi em relação aos dados disponíveis para o planejamento e execução das auditorias.

A SPREV/ME, por ter o foco exclusivo em RPPS, exige o envio de uma série de demonstrativos que permitem parametrizar uma série de análises e realizar um controle mais eficaz de diversos aspectos dos RPPS, como receita de contribuições, informações e resultados atuariais, investimentos, parcelamentos, etc. Todas estas informações estão disponíveis em arquivos do tipo "PDF" para consulta pública no sistema CADPREV-WEB<sup>4</sup>.

Para fins de transparência, estas informações são suficientes. Entretanto, para fins de auditoria, o ideal seria que os dados estivessem disponíveis de forma estruturada, seja em planilha eletrônica, ou qualquer outro formato em que se possa concatenar os dados.

<sup>3</sup> Pesquisa realizada no site da Secretaria de Previdência (<https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico-publico/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps-1/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps>), opção: "Quantitativo de Regimes por UF", arquivo: 3-Quantidade de Regimes\_por\_UF\_Atualização\_mar\_2021\_Extração\_Em\_\_2021-04-19T15\_34\_53.xlsx. Realizada em 18 de maio de 2021.

<sup>4</sup> Disponível em: <https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/faces/pages/index.xhtml>, Acesso em: 18 maio 2021.

Por sua vez, os Tribunais de Contas possuem informações contábeis, orçamentárias, contratuais, de licitações, dentre outras, de seus jurisdicionados. Segundo definição do Tribunal de Contas do Mato Grosso, jurisdicionado "é todo aquele que está sob jurisdição, ou seja, sob o julgamento de um juiz. No caso do Tribunal de Contas, é todo órgão que, por lei, presta conta ao TCE" (MATO GROSSO, c2012). Na sequência, o TCE-MT elenca os tipos e quantidade de seus jurisdicionados:

- AGÊNCIA REGULADORA MUNICIPAL (5)
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA (1)
- ASSOCIAÇÃO ESTADUAL (7)
- ASSOCIAÇÃO MUNICIPAL (2)
- AUTARQUIA ESTADUAL (16)
- AUTARQUIA MUNICIPAL (64)
- CAMARA MUNICIPAL (141)
- CONSORCIO ESTADUAL (1)
- CONSORCIO MUNICIPAL (36)
- EMPRESA PUBLICA ESTADUAL (3)
- EMPRESA PUBLICA MUNICIPAL (3)
- FUNDAÇÃO ESTADUAL (8)
- FUNDAÇÃO MUNICIPAL (11)
- FUNDO CONTABIL MUNICIPAL (41)
- FUNDO ESTADUAL (28)
- FUNDO MUNICIPAL (81)
- GOVERNO DO ESTADO (15)
- PREFEITURA MUNICIPAL (141)
- PROCURADORIA GERAL DE JUSTICA (1)
- SECRETARIA DE ESTADO (23)
- SERVICO SOCIAL AUTONOMO ESTADUAL (2)
- SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA ESTADUAL (9)
- SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA MUNICIPAL (6)
- TRIBUNAL DE CONTAS/OUVIDORIA (3)

- TRIBUNAL DE JUSTICA (1)
  - UNIDADE ORCAMENTARIA ESTADUAL (10)
  - UNIDADE ORCAMENTARIA MUNICIPAL (64)
- (MATO GROSSO, c2012).

Destaca-se, portanto, que os RPPS, sejam eles Fundos ou Autarquias, são jurisdicionados dos Tribunais de Contas. Entretanto, as informações que estes prestam a estes, possuem o mesmo leiaute que os demais jurisdicionados, o que pode prejudicar o controle estruturado.

Um exemplo simples: deseja-se verificar se determinado município repassou suas contribuições patronais em dia. Ao tentar verificar esta informação, através de um sistema de *Business Intelligence*, ou simplesmente BiA, buscou-se todas as notas de empenho para verificar os valores empenhados, liquidados e pagos. Acontece, que num mesmo município, tal procedimento pode ser feito de diversas maneiras. Assim, uma secretaria empenhou o valor das contribuições patronais do ano inteiro, e liquidava e pagava, mês a mês. Outra, empenhava cada competência. No primeiro caso, a informação sobre qual competência se referia o pagamento estava num campo de "observações", sem qualquer padronização. Para uma prefeitura de pequeno porte, é possível fazer uma auditoria neste procedimento sem muita dificuldade. Mas para uma capital, o esforço é extremamente maior. Mas, se o objetivo é monitorar os 331 RPPS municipais com tais informações, aí seria humanamente impossível.

Num exercício de reflexão, tentamos pensar em propor alterações na estrutura das informações, mas um Tribunal de Contas não trabalha apenas com RPPS. Uma mudança afetaria a todos os demais jurisdicionados, o que torna qualquer alteração simples, num processo complexo, pois há que se pensar em todos os impactos.

Mas quando se trata de informações dos estudos atuariais dos RPPS, aí que que a coisa complica ainda mais, pois não há uma remessa

de tais informações para os tribunais.

Em 2016, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo passou a solicitar uma série de informações atuariais em leiaute próprio, para que se pudesse fazer o controle destes estudos, muito embora o TCE/ES não possuísse atuários em seu corpo técnico.

Não que isso não fosse válido, mas acabava gerando um retrabalho para os atuários, que prestavam informações à SPREV/ME em um leiaute, e ao TCE/ES em outro. Se os demais Tribunais de Contas resolvessem fazer o mesmo, e cada um desenvolvesse um leiaute diferente para a remessa dos dados atuariais, imaginem o trabalho que um atuário que possui clientes em diversos estados teria para adaptar seus sistemas, para gerar as informações em dezenas de leiautes distintos.

Daí vem a importância de que os Tribunais de Contas utilizem as informações repassadas à SPREV/ME de forma estruturada, para planejar e executar suas auditorias. Isso eliminaria, inclusive a possibilidade de divergências entre as informações repassadas aos distintos órgãos de controle.

Se, por um lado, a SPREV/ME possui o poder de emitir um Certificado de Regularidade Previdenciária, os Tribunais de Contas possuem outras ferramentas, como a multa, assinatura de prazo para execução de obrigações legais, Tutela de Urgência para negar a execução de dispositivos legais, glosa de valores, entre outros. Em outras palavras, a SPREV/ME e os Tribunais de Contas possuem juntos, condições de realizar um monitoramento e atacar problemas pontuais com maior eficiência, do que se atuarem isoladamente.

Felizmente, estes órgãos estão cada vez mais atuando conjuntamente, na elaboração de diretrizes e normas para o mercado, participação em Conselhos, Grupos de Trabalho, Comitês, entre outras ações.

Então, eu volto para aquela palestra motivadora, dos conselhei-

ros Alexandre Sarquis e Domingos Taufner, para dar o foco desejado para este artigo: a auditoria atuarial realizada pelos Tribunais de Contas. Quando eu era consultor, eu entendia que a auditoria atuarial era de extrema importância, pois um atuário realizando cálculos inconsistentes por muito tempo, desviaria o RPPS do caminho do equilíbrio atuarial. Isso é até uma verdade, entretanto, a inadimplência de contribuições previdenciárias causa um estrago muito maior, pois é o insumo primário para o RPPS.

Neste sentido, de que adianta o RPPS apresentar um estudo atuarial de alta qualidade, se a contribuição não está entrando? Seria o mesmo que se preocupar em ter um carro fantástico, mas não se preocupar em abastecer de combustível.

Desta forma, o primeiro ponto de controle que os Tribunais de Contas devem ter sobre seus RPPS (e jurisdicionados patrocinadores) é a adimplência de contribuições, de forma a evitar a utilização dos Termos de Acordo de Parcelamento para regularizar os critérios necessários para a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária, já que tais instrumentos oneram o orçamento público, já que consideram no cálculo do valor consolidado a aplicação de atualização monetária, juros e multa sobre as parcelas inadimplidas.

Com este controle sendo realizado de maneira efetiva, podemos passar finalmente para o controle das questões atuariais. Como já foi mencionado anteriormente, o quantitativo de atuários nos corpos técnicos dos Tribunais de contas ainda é muito reduzido, o foco será direcionado ao controle exercido por profissionais com formação diversa da de Bacharel em Ciências Atuariais. Porém, é preciso que o auditor tenha um entendimento mais robusto acerca da matéria atuarial, buscando conhecimento em material didático, artigos, palestras, cursos, e mais recentemente, nas abundantes "lives" sobre o tema.

O ponto de partida para o controle atuarial é a Portaria MF nº

464/2018, que traz em seus 87 artigos e dez Instruções Normativas, uma gama vastíssima de insumos para as auditorias. De forma bem simples, é possível estabelecer uma série de controles sobre temas, como os descritos nesta lista não exaustiva:

- Tempestividade da Avaliação Atuarial;
- Contabilização do Passivo Atuarial;
- Aderência das premissas atuariais, regimes financeiros e métodos de financiamento utilizados no cálculo atuarial às informações contidas na respectiva Nota Técnica Atuarial;
- Da realização de estudos acessórios<sup>5</sup>, como testes de aderência das premissas atuariais, viabilidade financeira e orçamentária de Plano de Amortização. Ganhos e perdas atuariais, etc.;
- Atuação dos Conselhos Deliberativo e Fiscal, nas questões em que há a previsão de manifestação ou ciência;
- Qualidade da base cadastral;
- Atendimento dos requisitos para a redução de plano de custeio, quando houver;
- Atendimento dos requisitos para a revisão ou extinção da segregação de massas, quando for o caso;
- Controle da implementação de plano institucionalizado de identificação, controle e tratamento dos riscos atuariais;
- Realização de estudo atuarial específico quando houver alteração legal relacionada à estrutura funcional e remuneratória dos servidores que possam provocar a majoração potencial dos benefícios do RPPS;

Todos os pontos de controle supracitados não abordam questões acessórias à avaliação atuarial e, portanto, não envolvem questões de

<sup>5</sup> Respeitados os prazos e periodicidade de suas apresentações, definidos pela SPREV/ME.

competência exclusiva do atuário, ou seja, não adentram no resultado do cálculo atuarial em si. Desta forma, podem ser realizados profissional de qualquer formação acadêmica.

Porém, ainda assim é possível realizar alguns controles sobre pontos específicos da Avaliação Atuarial que não adentram na competência exclusiva do atuário, ou seja, no resultado dos cálculos atuariais, como por exemplo:

- Atendimento aos parâmetros mínimos e máximos para utilização de:
  - tábuas atuariais
  - percentuais de Compensação Financeira
  - Taxa de juros
  - Taxa de rotatividade;
- Tratamento da base de dados
- Adequação do plano de amortização do deficit atuarial;
- Custeio administrativo;
- Plano de Custeio sugerido;
- Estrutura mínima do relatório de Avaliação Atuarial

Por fim, caso o auditor tenha estudado sobre o tema e se sinta confortável em analisar os resultados dos cálculos atuariais, é possível realizar testes sobre a razoabilidade de alguns resultados da Avaliação Atuarial, com base nas estatísticas médias, tais como:

- Valor Atual dos Benefícios Futuros
- Valor Atual das Contribuições Futuras
- Valor atual dos Salários Futuros
- Custo Normal dos benefícios estruturados no Regime Financeiro de Repartição de Capitais de Cobertura.

Importante destacar que a auditoria atuarial é de competência exclusiva do atuário, conforme o disposto no art. 6º do Decreto nº 66.408, de 3 de abril de 1970, que regulamenta a profissão. Desta forma, cabe ao auditor que não possui a habilitação necessária encaminhar a questão à SPREV/ME para que seus atuários possam atuar tempestivamente na questão.

Neste sentido, caso a SPREV/ME venha a emitir alguma notificação de irregularidade, o auditor poderá utilizá-la como prova de irregularidade, monitorando sua resolução e, caso a situação permaneça, poderá dar o encaminhamento cabível.

## 7. AUDITORIA DOS RPPS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Antes mesmo de tomar posse no TCE/RS, já vinha acompanhando um aumento das fiscalizações de diversos Tribunais de Contas sobre as atividades finalísticas dos RPPS, a exemplo do que já foi citado do TCE/ES.

Em nov/2013 (quatro meses após aquela palestra motivadora), eu fui convidado para palestrar no "Fórum estadual de controle externo do Amazonas", organizado pelo TCE/AM, que trazia como tema "Regime Próprio de Previdência Social no Amazonas: Controvérsias e Soluções". Este evento contou com diversas autoridades do então Ministério da Previdência Social, como Nancy Ramos, Naron Gutierrez, Otoni Guimarães e Alex Albert.

Em 2014, descobri, meio que sem querer que o TCE/MG estava auditando os aspectos atuariais dos RPPS. Por ser em Minas Gerais, o fato será aquitratado como um "causo": certavez, num encontro social do Centro Excursionista Mineiro (uma associação de montanhismo que ajudei a fundar em Belo Horizonte), conversando com um amigo, com quem já havia participado de algumas caminhadas e escaladas pelas serras mi-

neiras, ele veio me falar que havia auditado um cálculo atuarial meu. Antes disso, nem eu sabia que ele trabalhava no TCE/MG e nem ele sabia que eu atuava como consultor atuarial nos RPPS mineiros. Êta mundinho pequeno!!!

Em 2015 foi realizado uma grande auditoria coordenada pelo Tribunal de Contas da União, com participação de diversos Tribunais de Contas, com foco nos RPPS de Estados e Capitais.

Assim, quando migrei do mercado prestador de serviço para o Controle Externo, comecei a ter contato direto com auditores de diversos Tribunais de Contas, que a esta altura já integravam um grupo informal denominado "Rede RPPS". Neste sentido, pude constatar que ainda há uma diversidade muito grande na atuação dos Tribunais de Contas em relação à fiscalização dos seus RPPS.

Em nov/2018, a ATRICON – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas – realizou o 1º Laboratório de Boas Práticas de Controle Externo, que contou com um painel inteiro dedicado às boas práticas de auditorias em RPPS, que contou com contribuições do TCE/ES (Contabilidade), TCE/MT (Investimentos), TCE/RJ (Sistemas de Informação) e TCE/RS (Atuária).

Podemos destacar ainda diversos outros eventos realizados por Tribunais de Contas, como os seminários do TCE/RJ (2014 e 2019), a Reunião Técnica organizada pelo TCE/RS, exclusiva para auditores de Tribunais de Contas (2019), e no "apagar das luzes" dos eventos presenciais pré-pandemia, o seminário "Nova Previdência no RPPS Municipal", organizado pelo TCE/SP e APEPREM. Este evento teve um sabor especial para mim, pois entre os palestrantes, além de mim, estava o Auditor Substituto de Conselheiro do TCE/SP, Alexandre Manir Figueiredo Sarquis, aquele da "palestra inspiradora". Mais recentemente, registramos a realização de muitas "lives" sobre o tema, seja pelas Escolas de Contas dos Tribunais de Contas, ou ainda por outras entidades, mas com a participação de audito-

res/analistas das Casas.

Outro fato que podemos destacar é o aumento da participação dos Tribunais de Contas, através de seus membros e servidores em eventos regionais e nacionais das entidades representativas dos RPPS, em especial a ABIPEM.

No presente momento, diversos integrantes do corpo técnicos de diversos Tribunais de Contas vêm se articulando para a criação do Instituto Brasileiro de Auditoria Previdenciária - IBRAPREV, com o intuito de fomentar a troca de experiências, trilhas de auditoria, ferramentas, conhecimento e boas práticas, de forma a aumentar a efetividade das auditorias realizadas sobre os RPPS, contribuindo também com o aperfeiçoamento normativo e apresentando propostas que estimulem boas práticas de gestão previdenciária.

A atuação dos Tribunais de Contas sobre as atividades finalísticas dos RPPS é recente e carece de maior maturação. Entretanto, com o aumento da interação entre a SPREV/ME e os Tribunais de Contas, em pouco tempo, estes irão criar mecanismos de controle mais eficientes e de forma concomitante, evitando prejuízos para os cofres públicos, com foco no equilíbrio financeiro e atuarial dos seus RPPS jurisdicionados.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. Portaria nº 4.992, de 5 de fevereiro de 1999. Dispõe sobre a definição e aplicação dos parâmetros e diretrizes gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores [...]. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, ano 135, n. 26-E, 8 fev. 1999.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Portaria nº 204, de 10 de julho de 2008. Dispõe sobre a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, ano 145, n. 132, 11 jul. 2008.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas. *Jurisdicionados*. c2012. (Site).

SARQUIS, A. M. F. *Tribunal de Contas e Regimes Próprios: O que são, e para onde caminhamos*. 2013. (Apresentação de slides).





2

**PREVIDÊNCIA, A ARTE DE  
PREVER E OLHAR ALÉM DE SI**



**Autora: Cláudia Fernanda Iten**

**Biografia:** Advogada. Assessora Jurídica da ASSIMPASC – Associação dos Institutos de Previdência de Santa Catarina. Assessora de Previdência do ISSBLU – Instituto Municipal de Seguridade Social do Servidor de Blumenau. Graduação em Direito. Pós-Graduação em Direito Processual Civil. Especialização em Direito Previdenciário do Servidor Público. MBA em Cooperativismo de Crédito. Certificação CGRPPS - Certificação de Gestores de Regime Próprio de Previdência Social / APIMEC. Certificação ICSS – Instituto de Certificação Institucional e dos Profissionais de Seguridade Social com ênfase em Administração. Membro do Conselho da OAB Subseção de Blumenau. Membro da Comissão do Pró Gestão RPPS. Membro da Comissão Permanente de Acompanhamento de Ações Judiciais Relevantes – COPAJURE.

**E-mail:** claudiaiten@terra.com.br

O objetivo deste artigo é demonstrar a importância do princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes de previdência dos servidores públicos e apontar medidas que possam contribuir com a sua efetiva implementação.

## **1. AS REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS E OS ESTUDOS PRÉVIOS ÀS REFORMAS ESTATUTÁRIAS COMO MEDIDAS NECESSÁRIAS PARA O ATINGIMENTO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL DOS RPPS**

Sempre que se apresentam propostas e reformas previdenciárias como ocorreu recentemente com a promulgação da Emenda Constitucional nº 103/2019 que alterou as regras de benefícios para os servidores públicos federais e para trabalhadores da iniciativa privada, dentre algumas regras de eficácia plena e aplicação imediata a todos os entes que possuem Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, vem à tona a discussão sobre mecanismos que devem ser implementados visando à garantia da sustentabilidade dos regimes previdenciários, ou seja, o atingimento do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário.

Importante aqui destacar que a EC nº 103/2019 estabeleceu novas regras de concessão de benefícios tão somente aos trabalhadores da iniciativa privada e aos servidores da União e deu autonomia aos demais entes subnacionais de ratificarem aos termos da Emenda Constitucional, igualando as mesmas regras de benefícios, ou revisarem e adequarem o seu plano previdenciário com regras próprias, devendo os entes buscar, obrigatoriamente, a observância do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial do regime previdenciário local.

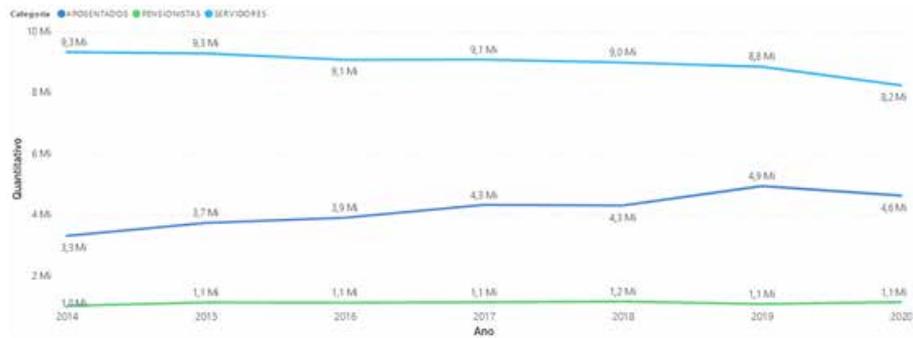
Quando se discute o tema reforma previdenciária, grande parte das discussões recai tão somente sobre a necessidade de aumento da idade mínima, aumento do tempo de contribuição para a concessão de

aposentadoria, aumento das alíquotas de contribuição, tanto da parte do servidor como da patronal, esta, a cargo do ente.

Estas medidas certamente têm reflexos, pois mantêm o segurado contribuindo mais e por mais tempo, diminuindo o impacto da dinâmica democrática nas contas previdenciárias.

Para corroborar e comprovar a necessidade da reforma veja abaixo importante dado constante do Painel Estatístico da Previdência, link Regimes Próprios de Previdência Social, Segurados e Beneficiários dos RPPS – Estados, DF e Municípios demonstrando, de 2014 a 2020, a diminuição do número de servidores ativos vinculados a RPPS (aproximadamente ↓ 12%) e o aumento do número de aposentados nos RPPS (aproximadamente ↑ 40%).

Gráfico 1: Evolução anual do quantitativo de segurados e beneficiários



Fonte: Brasil, [2021]b.

Porém, para que as medidas acima surtam o efeito esperado, especialmente nos RPPS que detém déficit atuarial alto e estes, sabemos, é a grande maioria dos RPPS do País, é preciso ir além das reformas paramétricas, como exemplo, aumento da idade mínima e aumento do tempo mínimo de contribuição e além também das reformas estruturais, como mudanças no regime de avaliação, financiamento para equacionamento

do déficit, reformulação dos mecanismos de regulação.

Necessário se faz que sejam construídas competências para que os problemas sejam enfrentados previamente, sejam PREvistas e muitas vezes evitados, e não apenas quando o sistema entrar em colapso ou com déficit previdenciário alto e pesado de sustentar, até porque a consequência do déficit deste regime (próprio) recai sobre toda a sociedade.

Cabe mencionar aqui o conceito, o significado da palavra Previdência no Dicionário Aurélio Buarque de Holanda Ferreira: "Previdência; 1. qualidade do que é previdente. 2. previsão do futuro; conjectura" (FERREIRA, 2010).

Simple, objetiva e matematicamente assim! Ou se tem alguma dúvida de que os dados constantes da planilha anteriormente exposta não irão aumentar para o número de aposentados e diminuir os ativos ao longo dos próximos anos?

Além disso, quando o ente, na sua legislação local, cria benefícios e privilégios individuais ou por categorias que certamente gerará déficit previdenciário, necessário apontar, PREviamente a referida fonte de custeio, ou seja, deveria ser precedida de uma avaliação atuarial a fim de que o déficit previdenciário seja evitado.

Após existir o déficit fica mais difícil encontrar soluções efetivas para o seu equacionamento, até porque era o ente o responsável pelo déficit do regime previdenciário do servidor e, conseqüentemente, havendo déficit previdenciário no regime próprio de previdenciária social dos servidores municipais, estaduais ou federal, é o cidadão, é toda a sociedade quem paga este custo.

E agora, Estados e especialmente os Municípios com regimes próprios de previdência dos seus servidores que se encontram com déficit previdenciário, que realizam aportes ou possuem alíquota suplementar para amortizar este déficit, irão promover a reforma previdenciária necessária

para a sua realidade, a exemplo das mudanças nas regras de benefícios aplicadas aos servidores federais e todos os cidadãos da iniciativa privada vinculados ao Regime Geral de Previdência Social?

A tendência dos gestores é evitar discutir assuntos considerados “polêmicos” e, do ser humano, em momentos de mudanças ou risco de mudanças, é se defender de tudo e de todos, pensando apenas nas suas necessidades imediatas, porém, somente com visão ampla, realista, pensando no coletivo, na solidariedade do sistema, seremos capazes de promover a mudança que precisamos e que tem por objetivo o atingimento do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial e com isso a sustentabilidade dos regimes previdenciários hoje deficitários, visando à garantia de pagamento de benefícios presentes e também futuros.

Atualmente, grande parte dos RPPS Estaduais e Municipais no País apresentam déficit previdenciário – e alto. Será justo manter as mesmas regras, com o ente sendo responsável pelo pagamento deste déficit, portanto, podemos afirmar - com todas as letras - que é a população, a sociedade quem paga a conta em caso de déficit no regime previdenciário dos servidores públicos locais? Cremos que não.

Se o ente tem que arcar com elevados valores para custear o déficit previdenciário irá resultar em inadequação nas contas públicas, com o crescimento das despesas com pessoal, comprometendo a capacidade orçamentária e administrativa do ente para a realização de outras tantas políticas públicas que são destinadas a toda a sociedade, como saúde, educação, infraestrutura, assistência social, dentre tantas outras.

Além disso, necessária a busca para o alcance de um regime previdenciário equilibrado, com visão de curto, médio e longo prazo, pensando em garantir o pagamento dos benefícios previdenciários não só presentes, mas também futuros, de todos os servidores, dos atuais aposentados e pensionistas e também de todos os servidores que hoje estão em ativida-

de contribuindo e, em muitos casos, essa contribuição está servindo para pagamento dos atuais aposentados e pensionistas.

Vários Estados já realizaram a sua reforma previdenciária e, infelizmente, até o momento alguns poucos, muito poucos, Municípios.

Temos ciência que a pandemia e também as eleições municipais ocorridas no ano passado, em 2020, atrasaram a discussão na reforma nos entes subnacionais, mas é o momento de retomar ou mesmo iniciar essa discussão.

Necessário que os gestores municipais e estaduais cumpram com suas obrigações, efetuem o recolhimento da contribuição previdenciária patronal em dia e pensem as políticas públicas de seguridade social com responsabilidade, previamente, e estas não podem estar dissociadas e devem estar conscientes de todos os seus reflexos, inclusive e especialmente na boa e profissional gestão do RPPS que é o que o excelente Programa de Certificação Institucional Modernização da Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios – Pró Gestão RPPS, da Secretaria da Previdência busca.

## **2. A MODERNIZAÇÃO E A PROFISSIONALIZAÇÃO DOS RPPS. CERTIFICAÇÃO INSTITUCIONAL PRÓ GESTÃO RPPS**

O programa Pró Gestão RPPS tem por objetivo incentivar os RPPS a adotarem melhores práticas de gestão previdenciária, que proporcionem maior controle dos seus ativos e passivos e mais transparência no relacionamento com os segurados e também com a sociedade.

O objetivo do programa Pró Gestão é que o RPPS tenha uma boa e eficaz gestão, moderna, profissional para, assim, atingir o propósito maior que é a sustentabilidade do regime, o atingimento do princípio do equilíbrio

financeiro e atuarial previsto na Constituição Federal desde 1998.

Como exemplo prático e positivo dos efeitos do Pró Gestão nos RPPS apresento os do Estado de Santa Catarina.

Santa Catarina possui atualmente 70 (setenta) RPPS, sendo 1 (um) em extinção. Destes, 58 (cinquenta e oito) são associados da Associação dos Institutos de Previdência de Santa Catarina – ASSIMPASC, associação que é e sempre foi apoiadora e incentivadora do Pró Gestão, por acreditar no seu objetivo e por presenciar casos práticos de melhoria na gestão a partir da profissionalização e modernização dos RPPS.

Dos 58 (cinquenta e oito) RPPS associados, 47 (quarenta e sete) aderiram ao Pró Gestão, representando 81% (oitenta e um por cento) e, destes, 20 (vinte) já estão certificados em diversos níveis, representando 34,48% (vinte e quatro vírgula quarenta e oito por cento) dos associados.

Relação dos Entes com RPPS que aderiram ao Pró Gestão em Santa Catarina, por ordem de adesão, conforme dados constantes no link do Pró Gestão no site da Secretaria da Previdência e também no excelente, completo e recém lançado Painel Estatístico da Previdência, base abril/2021 (BRASIL, [2021]a).

Salto Veloso, Joinville, Itajaí, Navegantes, Blumenau, Araquari, Herval D' Oeste, Içara, Balneário Barra do Sul, Balneário Camboriú, Jaraguá do Sul, São Francisco do Sul, Caçador, Rio do Sul, Forquilha, Barra Velha, Mafra, Palhoça, Concórdia, Brusque, Maracajá, Porto União, Lages, São José, Indaial, São Bento do Sul, Canoinhas, Itapoá, Camboriú, Pomerode, Taió, Criciúma, Chapecó, Timbó, Leoberto Leal, Antônio Carlos, Rancho Queimado, Videira, Nova Trento, Campo Alegre, Biguaçu, São João Batista, Angelina, Anitápolis, Santo Amaro da Imperatriz, Arroio Trinta e Garopaba.

Relação dos Municípios com RPPS que estão certificados ao Pró Gestão em Santa Catarina e seu respectivo nível, por ordem de certificação, conforme dados constantes no link do Pró Gestão no site da Secre-

taria da Previdência e também no excelente, completo e recém lançado Painel Estatístico da Previdência, base abril/2021.

Salto Veloso (I), Joinville (II), Blumenau (II), Itajaí (I), Navegantes (II), Araquari (I), Balneário Camboriú (I), Herval d'Oeste (I), Brusque (II), Jaraguá do Sul (II), São Francisco do Sul (II), Caçador (II), Lages (II), Mafra (I), Palhoça (I), Porto União (I), Balneário Barra do Sul (I), Barra Velha (I), São Bento do Sul (I), Concórdia (II).

Sabemos que os números acima não teriam importância se não estivessem associados à efetiva melhoria da gestão. E estão, positivamente!

Todos os Institutos e entes que aderiram ao Pró Gestão e, especialmente, aos já certificados, a melhoria da gestão é notória, mais estruturada, com destaque para uma maior e melhor transparência das suas ações, tanto para o segurado quanto para a sociedade, associada a avanços com a profissionalização dos dirigentes, conselheiros, membros do comitê de investimentos e servidores da unidade gestora.

Prova disso é a melhoria no índice do Indicador de Situação Previdenciária dos Regimes Próprios de Previdência Social (ISP-RPPS) divulgado anualmente pela Secretaria de Previdência e também ao grande número de profissionais certificados por RPPS.

O ISP-RPPS, que tem a metodologia de apuração prevista na Portaria 14.762/2020, apresenta três dimensões ou aspectos avaliados: gestão e conformidade, situação financeira e situação atuarial.

Além disso, incorporou dados relativos à melhoria da gestão dos RPPS e tem utilizado para avaliação as certificações institucionais obtidas pelo Pró-Gestão RPPS, programa de incentivo à profissionalização e modernização da gestão dos regimes que analisa os controles internos, governança, ações de educação previdenciária, estrutura e boas práticas de gestão.

O ISP-RPPS passou a incorporar o perfil de risco atuarial, conforme previsto no § 1º do art. 77 da Portaria MF nº 464, de 19 de novembro de 2018<sup>1</sup>, e, por conseguinte, a utilizar a classificação obtida no Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos RPPS - Pró-Gestão RPPS, instituído pela Portaria MPS nº 185, de 14 de maio de 2015.

Ou seja, o Indicador de Situação Previdenciária - ISP RPPS passou a considerar a melhoria de gestão com base no Pró Gestão em um de seus indicadores conjugado com maior foco na situação financeira e atuarial.

Além disso, os RPPS, especialmente os de pequeno porte que não tinham uma gestão estruturada, não possuíam servidores e profissionais capacitados e que eram mais “dependentes” da ASSIMPASC para orientá-los em suas diversas ações, do dia a dia, passaram a andar “pelas suas próprias pernas” e, mais importante, andar bem.

O convívio e relacionamento com a Associação permanecem ativo, muito próximo, ainda mais fortalecido e profissional, porém, o contato passou a ser para discussões mais aprofundadas, com mais troca de informações e conhecimento, demonstrando que os objetivos da modernização e profissionalização estão sendo atingidos, além de ter aumentada a transparência e o relacionamento com os demais RPPS, contribuindo para o crescimento e amadurecimento constantes e conjunto.

E, em razão dessas experiências e resultados, a Diretoria da ASSIMPASC possui como meta que todos os RPPS de Santa Catarina venham aderir ao Pró Gestão e obtenham a certificação, em qualquer dos níveis, ou melhor, no nível mais adequado ao seu porte e estrutura, pois a melhoria e profissionalização da gestão do RPPS é, sem dúvida, uma ferramenta para busca e alcance do equilíbrio financeiro e atuarial do regime.

---

<sup>1</sup> A Instrução Normativa SPREV nº 01, de 23 de agosto de 2019, que passou a prever de forma mais expressa que a matriz do perfil de risco atuarial será baseada nos indicadores do ISP-RPPS e utilizará os grupos relacionados ao porte dos entes federativos definidos para esse indicador.

### **3. A CAPACITAÇÃO E CERTIFICAÇÃO DOS DIRIGENTES, CONSELHEIROS, MEMBROS DO COMITÊ DE INVESTIMENTOS E GESTORES DE RECURSOS**

Outro mecanismo de extrema importância e relevância para a busca e o atingimento do equilíbrio financeiro e atuarial é a melhoria da gestão através da capacitação dos dirigentes, conselheiros, membros do comitê de investimentos e gestores de recursos.

Acerca da capacitação, cabe mencionar que a Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019 alterou alguns dispositivos da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, com destaque para a inclusão do art. 8º-B que estabeleceu requisitos mínimos a serem atendidos pelos dirigentes, gestores de recursos e membros dos conselhos e comitês dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios como condição para ingresso ou permanência no cargo ou função.

O artigo 8º-B da Lei nº 9.717, de 1998 tem por objetivo a melhoria do processo de escolha dos dirigentes dos regimes próprios, incluídos os gestores dos recursos previdenciários, mediante a exigência de requisitos mínimos de qualificação pessoal e técnica desses profissionais, a exemplo dos procedimentos já adotados no âmbito do Regime de Previdência Complementar.

Sabemos que, conforme disposto no inciso II do art. 9º da Lei nº 9.717, de 1998, compete à União, por intermédio da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho – SEPRT do Ministério da Economia, orientar, supervisionar e acompanhar os RPPS e estabelecer parâmetros, diretrizes e critérios de responsabilidade previdenciária na sua instituição, organização e funcionamento, relativos a custeio, benefícios, atuária, contabilidade, aplicação e utilização de recursos e constituição e manutenção dos fundos previdenciários, para preservação do caráter contributivo e solidário

e do equilíbrio financeiro e atuarial. As competências são exercidas pelos órgãos da SEPRT, na forma da Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019 e Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019.

E o artigo 8º-B da Lei nº 9.717, de 1998, incluído pela Lei nº 13.846, de 2019, trouxe os seguintes requisitos mínimos para os dirigentes dos órgãos ou entidades gestoras dos RPPS. Vejamos:

Art. 8º-B Os dirigentes da unidade gestora do regime próprio de previdência social deverão atender aos seguintes requisitos mínimos: (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019)

I - não ter sofrido condenação criminal ou incidido em alguma das demais situações de inelegibilidade previstas no inciso I do **caput** do art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, observados os critérios e prazos previstos na referida Lei Complementar; (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019)

II - possuir certificação e habilitação comprovadas, nos termos definidos em parâmetros gerais; (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019)

III - possuir comprovada experiência no exercício de atividade nas áreas financeira, administrativa, contábil, jurídica, de fiscalização, atuarial ou de auditoria; (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019)

IV - ter formação superior. (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019)

Parágrafo único. Os requisitos a que se referem os incisos I e II do **caput** deste artigo aplicam-se aos membros dos conselhos deliberativo e fiscal e do comitê de investimentos da unidade gestora do regime próprio de previdência social. (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019). (BRASIL, 1998).

Os requisitos mínimos previstos na Lei nº 9.717, de 1998, que dispõe sobre as normas gerais de organização e funcionamento dos RPPS, agora com status constitucional, pois recepcionados pela Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, até a edição da lei complementar prevista no § 22 do art. 40 da Constituição Federal, incluído por essa emenda, envolvem aspectos relacionados aos antecedentes, à habilitação técnica, à experiência profissional e à formação superior dos dirigentes dos RPPS.

Esses requisitos são estabelecidos na lei como condição para o ingresso ou permanência nos cargos e funções, tendo como objetivo o aper-

feijramento do processo de escolha desses profissionais e a melhoria no desempenho de suas atribuições. Os critérios relativos aos antecedentes e à certificação e habilitação técnica alcançam, além dos dirigentes, também os membros dos conselhos deliberativo e fiscal e dos comitês de investimentos desses regimes.

A certificação dos dirigentes, conselheiros e membros de comitês de investimentos dos RPPS, de que trata o presente tópico, tem por objetivo o aperfeiçoamento do processo de escolha desses profissionais e, por consequência, a melhoria do desempenho de suas atribuições, os quais, além do atendimento dos requisitos de qualificação pessoal, que serão considerados, oportunamente, para fins de emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP deverão atender critérios mínimos de qualificação técnica, mediante comprovação de certificação emitida por processo realizado por instituição certificadora a ser reconhecida pela Comissão de Credenciamento e Avaliação do Pró-Gestão RPPS, na forma da Portaria 9.907/2020.

A exigência legal dos requisitos mínimos para dirigentes e membros de conselhos e comitês de investimentos dos RPPS, dentre os quais, da certificação de que trata este item, se soma aos esforços, por meio da adesão dos entes federativos, ao Programa de Certificação Institucional do Pró-Gestão em prol do fortalecimento desses regimes, unindo a certificação pessoal com a institucional.

Importante destacar que a exigência da certificação dos gestores de recursos e membros dos comitês de investimentos já existe. Dos gestores de recursos, desde agosto de 2011, com a publicação da Portaria 519/2011 e da maioria dos membros do comitê de investimentos, desde outubro de 2013 com a publicação da Portaria MPS 440/2013.

E quanto à certificação dos dirigentes e membros dos conselhos deliberativo e fiscal já há a previsão em lei desde 2019, com a publicação

da Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019 e que restava apenas a regulamentação.

E, recentemente, no dia 27 de maio de 2021, foi publicada no Diário Oficial da União a Portaria SPREV nº 6.182, de 26 de maio de 2021 que autorizou a divulgação da Versão 1.0 do Manual da Certificação Profissional dos dirigentes dos órgãos ou entidades gestoras, dos gestores responsáveis pelas aplicações dos recursos, dos membros dos conselhos deliberativo e fiscal e dos comitês de investimentos dos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 2021).

O Manual da Certificação Profissional foi elaborado pela Comissão de Credenciamento e Avaliação do Pró-Gestão RPPS, órgão integrante do Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social - CONAPREV e aprovado na 4ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional dos Regimes Próprios de Previdência Social - CNRRPPS, ocorrida em 20/05/2021.

Tanto na Comissão do Pró Gestão RPPS quanto no CNRRPPS há representantes da SPREV, Tribunais de Contas, Associações de RPPS, RPPS de Estados e Municípios, entre outros. Portanto, destaca-se que o projeto da certificação foi construído com total transparência, com a representação e participação de todos os envolvidos, com deliberações tomadas pelo consenso da maioria, buscando melhores práticas de gestão pública nos RPPS. Ainda, submetido à consulta pública e diversos debates no CONAPREV e CNRRPPS.

Com a publicação do Manual, a partir do dia 1º de junho de 2021, data da entrada em vigor da Portaria SPREV/ME nº 6.182, de 26 de maio de 2021, as entidades que desejarem se habilitar como certificadoras deverão apresentar os documentos previstos no Manual e, após o reconhecimento dos certificados pela Comissão de Credenciamento e Avaliação do

Pró-Gestão RPPS, a Secretaria de Previdência divulgará, através de Portaria, as entidades e os respectivos certificados que serão aceitos para fins de comprovação da certificação e habilitação previstas no inciso II do art. 8º-B da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, conforme parâmetros estabelecidos pela Portaria SEPRT/ME nº 9.907, de 14 de abril de 2020.

O prazo para comprovação da certificação dos dirigentes, do responsável pela gestão dos recursos e membros dos conselhos deliberativo e fiscal e do comitê de investimentos será exigível a partir da data de publicação da Portaria da Secretaria de Previdência que reconhecerá o(s) primeiro(s) certificado(s) aceitos, pela Comissão de Credenciamento e Avaliação do Pró-Gestão RPPS, para os respectivos cargos e funções acima, conforme disciplinado no art. 14 da Portaria SEPRT nº 9.907, de 14 de abril de 2020.

Até a data da publicação da Portaria que reconhecerá o(s) primeiro(s) certificado(s) aceito(s), continuará sendo exigível apenas a certificação dos responsáveis pela gestão dos recursos do RPPS e dos membros do comitê de investimentos, conforme previsão da Portaria MPS nº 519, de 2011.

E, como mencionado anteriormente, os RPPS que já aderiram ao programa institucional do Pró Gestão e especialmente os já certificados, possuem em sua equipe grande número de profissionais certificados com as certificações hoje existentes e aceitas e assim serão aceitas até o prazo de sua validade.

E, a partir da melhoria na gestão com a profissionalização – institucional e pessoal –, melhoram todos os demais fatores também considerados, como a transparência no relacionamento com os segurados e também com a sociedade, comprometimento no envio das informações no prazo legal aos órgãos de fiscalização e controle, maior participação do segurados na gestão do seu regime de previdência, consciência e preocu-

pação com a previdência como política pública que é o foco na busca do equilíbrio financeiro e atuarial.

Para finalizar, cabe mencionar a excelente e oportuna manifestação feita pelo competente profissional, exemplo e referência, Narlton Gutierrez Nogueira, atualmente Secretário de Previdência em sua dissertação de mestrado publicada em 2012, mas, com conteúdo e abordagem muito atual, O Equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado:

[...] o **equacionamento do déficit atuarial** dos regimes de previdência dos servidores públicos requer a **conscientização dos administradores públicos sobre a importância do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, a crescente capacitação de seus gestores e o aperfeiçoamento dos instrumentos e controle**, a serem exercidos conjuntamente pelos órgãos fiscalizadores, pela sociedade e pela participação direta e efetiva dos servidores nas instâncias de direção e deliberação dos regimes. (NOGUEIRA, 2012, grifo nosso)

## 4. CONCLUSÃO

Como se vê, a concretização do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes de previdência dos servidores públicos é possível se houver o reconhecimento da previdência como política pública, com ações planejadas e a conscientização de que as ações e também as omissões refletem em toda a sociedade.

Estudos, mudanças prévias, são necessárias para garantia do pagamento de benefícios presentes e futuros.

Além disso, o RPPS precisa adotar boas práticas, profissionais e modernas na gestão dos regimes e os dirigentes, conselheiros, gestor de recursos e membros dos comitês de investimentos, assim como os servidores da unidade gestora precisam estar preparados, capacitados e certificados, ou seja, necessária a profissionalização institucional e também pessoal, destacando que, tanto as normas quanto as pessoas, na vida profissional para o exercício de cargo ou função nos RPPS, precisam estar

em constante aperfeiçoamento, aprendizado, evolução e melhoria. Assim como é na vida, como seres humanos.

As três medidas expostas no presente artigo, juntas, podem, sim, contribuir com a implementação do princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS.

Já diz o ditado que PREvenir é melhor que remediar! Ou mesmo se findar...

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998. Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, ano 136, n. 228-A, 28 nov. 1998.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Previdência. [2021]a. (Site).

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Previdência. *Segurados e Beneficiários dos RPPS - Estados, DF e Municípios*. [2021]b. (Site).

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Previdência e Trabalho. Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social. Comissão de Credenciamento e Avaliação do Pró-Gestão RPPS. *Manual da Certificação Profissional dos dirigentes dos órgãos ou entidades gestoras, dos gestores responsáveis pelas aplicações dos recursos, dos membros dos conselhos deliberativo e fiscal e dos comitês de investimentos dos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*. Brasília: Ministério da Economia, 2021.

FERREIRA, A. B. de H. *Dicionário da língua portuguesa*. 5. ed. Curitiba: Positivo, 2010.

NOGUEIRA, N. G. *O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado*. Brasília: MPS, 2012.





**3**

**A REFORMA DA PREVIDÊNCIA  
NOS REGIMES PRÓPRIOS DE  
PREVIDÊNCIA SOCIAL (RPPS)  
DOS MUNICÍPIOS PARAIBANOS:  
O QUE MUDOU UM ANO APÓS  
A PROMULGAÇÃO DA EMENDA  
CONSTITUCIONAL (EC) Nº103/19**



**Autor: Eduardo Ferreira Albuquerque**

**Biografia:** Auditor de Contas Públicas do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB) desde 2007, ocupando atualmente o cargo de Diretor de Auditoria e Fiscalização. Professor da Graduação de Engenharia Civil na Asper e da Especialização em Direito Previdenciário no Unipê. Graduado em Engenharia Elétrica e Ciências Contábeis. Especialista em Engenharia de Segurança do Trabalho, em Finanças Empresariais e em Regimes Próprios de Previdência Social. Mestre em Gestão de Organizações Aprendentes.

**E-mail:** ealbuquerque@tce.pb.gov.br



**Autora: Sara Maria Rufino de Sousa**

**Biografia:** Auditora de Contas Públicas do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – TCEPB desde 2007, onde atua na auditoria dos Regimes Próprios de Previdência Social do Estado da Paraíba. Graduada em Ciências Contábeis e em Direito. Especialista em Gestão e Auditoria Pública, em Direito Administrativo e em Regimes Próprios de Previdência Social. Mestranda em Gestão Pública e Cooperação Internacional.

**E-mail:** saramariars3009@hotmail.com

## 1. INTRODUÇÃO

Os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) têm sua base normativa no art. 40 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), o qual foi objeto de diversas alterações decorrentes das várias reformas previdenciárias, todas objetivando tornar efetivo o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial insculpido no texto constitucional.

A última reforma, promovida pela Emenda Constitucional (EC) nº 103/19 modificou substancialmente o sistema securitário nacional, com vistas a promover a sustentabilidade dos RPPS, através de medidas que impactam esses regimes, sobretudo no longo prazo.

O presente estudo buscou analisar a situação dos RPPS municipais do Estado da Paraíba, assim como avaliar a implantação da reforma da previdência nos municípios paraibanos, mensurando um possível impacto nos RPPS municipais, através da utilização de informações contábeis de receitas e despesas orçamentárias, bem como de folhas de pagamento.

Para tanto, optou-se pela metodologia qualitativa, com utilização do método exploratório e descritivo. Foram utilizados os sistemas de informações de acesso público do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB) para a coleta dos dados. Para a análise das legislações municipais responsáveis pela implementação da reforma, foi usado o sistema Tramita para acessar cada lei armazenada nos Processos de Acompanhamento da Gestão dos RPPS. Para a avaliação das informações contábeis e de folha de pagamentos, foi utilizado o Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade (SAGRES) em sua versão on-line, bem como os dados abertos do referido sistema.

Como limitação do trabalho, observa-se a possibilidade de falha nas informações contábeis cadastradas pelos gestores dos institutos de previdência no SAGRES, bem como a existência de alguma legislação não

encaminhada através do sistema Tramita.

O presente trabalho revela-se importante diante da relevância da reforma implementada para os entes federativos e para a sustentabilidade dos RPPS, assim como por contribuir com a discussão a respeito da necessidade das alterações propostas com vistas a garantir a sustentabilidade dos regimes previdenciários próprios.

## 2. ANTECEDENTES

A reforma previdenciária implementada pela Emenda Constitucional (EC) nº 103/19 não poderia ser apresentada sem que, preliminarmente, fossem abordadas, ainda que superficialmente, as reformas que a antecederam.

Com efeito, ao longo dos últimos anos, o artigo 40 da Constituição Federal de 1988, base constitucional dos RPPS, foi alvo de sete emendas constitucionais, sendo que duas delas (as EC nº 20/98 e 41/03) foram, até a EC nº 103/19, as que mais impactaram os RPPS e, por isso, serão tratadas na presente seção.

O texto original da CF/88 trazia, de forma bastante tímida, o regramento constitucional desses regimes, restringindo-se a estabelecer regras para a concessão de aposentadorias e pensões por morte, apenas com uma menção acerca da facultatividade de os Estados e Municípios instituírem contribuições previdenciárias cobradas de seus servidores para custeio do regime previdenciário, conforme previsto no parágrafo único do art. 149 da Carta Constitucional. O sistema, portanto, não era contributivo e os benefícios eram pagos com paridade entre ativos e inativos e calculados de forma integral.

Conforme destacam Briguet, Victorino e Horvath Júnior (2007), não havia requisitos mínimos obrigatórios, a exemplo de tempo de serviço

público, na carreira e no cargo, nem preocupação com o equilíbrio financeiro e atuarial desses regimes e nem mesmo normas claras e uniformes que tratassem acerca da matéria previdenciária.

A previsão no texto constitucional de instituição de contribuições previdenciárias a serem vertidas pelos servidores federais para o RPPS apenas restou estabelecida com a promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 03/93, que incluiu o § 6º no artigo 40 da Constituição Federal, antecipando, ao menos no âmbito federal, a instituição do caráter contributivo que viria a se concretizar com a edição da EC nº 20/98.

Reconhecidamente, a EC nº 20/98, editada cerca de cinco anos depois, viria a se tornar a primeira responsável por uma das maiores reformas que alcançaram o sistema previdenciário próprio, constituindo, como bem pontua Campos (2011, p. 78), "a base da reestruturação no sistema constitucional de previdência social dos servidores públicos, acompanhada pelas Leis 9.717/98 e 9.796/99".

De fato, a reforma promovida pela EC nº 20/98 inseriu no texto constitucional importantes mecanismos que visaram assegurar a sustentabilidade dos RPPS diante do cenário que se verificava naquele momento: grande expansão no número de RPPS instituídos, apenas para não sofrer a forte cobrança dos encargos previdenciários pelo INSS, sendo essa expansão também decorrente, conforme assevera Nogueira (2012), da ausência de lei federal estabelecendo normas gerais para a administração da previdência pública.

Em relação ao Estado da Paraíba, a figura a seguir revela que o período de maior instituição de RPPS municipais (57 RPPS, ou seja, 81% dos RPPS) ocorreu justamente entre a promulgação da Constituição de 1988 e a EC nº 20/98, seguindo a tendência nacional, conforme destacado por Nogueira (2012). Essa situação contribuiu sobremaneira para a situação que hoje se observa nos RPPS.

Figura 1 - Evolução da instituição dos RPPS dos municípios paraibanos



Fonte: Elaborado pelos autores própria com base no Histórico dos Regimes Previdenciários Atualização Março 2021.<sup>1</sup>

Dentre as alterações promovidas pela EC nº 20/98 podem ser apontadas a menção expressa ao servidor titular de cargo efetivo como segurado do RPPS, a definição da contributividade e do equilíbrio financeiro e atuarial como princípios estruturantes desse regime e a conjugação de exigência de tempo de contribuição com uma idade mínima como critérios para a concessão de aposentadorias aos segurados do regime.

Em que pese a EC nº 20/98 tenha inserido no texto constitucional importantes dispositivos com vistas a garantir a sustentabilidade desses regimes previdenciários, o que se observa é que a mesma não se mostrou suficiente para esse fim.

Nesse sentido, foi promulgada a EC nº 41/03, responsável pela inserção do princípio da solidariedade no texto constitucional, ao tornar obrigatória a contribuição dos aposentados e pensionistas sobre a parcela de seus proventos que ultrapasse o teto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), assim como pela modificação da redação do § 1º

<sup>1</sup> Disponível em: <https://serprodrive.serpro.gov.br/s/rQNqkyxpDyfGBjr>. Acesso em: 30 maio 2021.

do art. 149 da CF/88, determinando a obrigatoriedade de cobrança, pelos Estados e Municípios, de contribuição de seus servidores para o custeio do RPPS, com alíquota correspondente, no mínimo, à cobrada dos servidores da União que equivalia, na época, a 11% (RANGEL, 2013).

Também competiu à EC nº 41/03 alterar substancialmente o cálculo dos benefícios nos RPPS, através da eliminação da integralidade e da paridade, bem como da aplicação de um redutor para a pensão por morte.

Outras reformas sucederam as implementadas pela EC nº 20/98 e 41/03 – as promovidas pela EC nº 47/05, 70/12 e 88/15. No entanto, as tratadas na presente seção podem ser indicadas, até a promulgação da EC nº 103/19, como as reformas que alteraram mais profundamente a previdência do servidor público, ante o evidente objetivo de reduzir os gastos previdenciários no longo prazo. Em que pese isso, é bem verdade que referidas reformas não foram suficientes para garantir a sustentabilidade dos RPPS.

### 3. A MOTIVAÇÃO DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA

A reforma da previdência implementada pela Emenda Constitucional nº 103/19 surgiu em um contexto em que os déficits dos RPPS atingiam patamares elevadíssimos e o comprometimento de recursos públicos com o pagamento de benefícios previdenciários retirava cada vez mais recursos de outras políticas públicas mais abrangentes.

As receitas desses regimes têm demonstrado, ao longo dos anos, tendência de crescimento inferior ao crescimento das despesas, seja em decorrência de fatores de natureza demográfica (aumento da expectativa de sobrevida, crescimento do número de idosos em relação à população total, redução da participação relativa do grupo etário em idade ativa, dentre outras), seja devido às históricas ausências de repasse das contribuições devidas, problemas de gestão, associadas à existência de regras de concessão de benefícios mais generosas. Todas essas questões têm

refletido nos crescentes déficits observados nesses regimes. Os dados da previdência a nível nacional que conduziram à reforma não deixam dúvidas quanto a sua necessidade.

Com efeito, de acordo com a exposição de motivos da PEC nº 06/19, que deu origem a EC nº 103/19, em 2018, as despesas previdenciárias da União, com RGPS, RPPS de civis, militares e Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) alcançaram cerca de R\$ 717,5 bilhões (cerca de 53% da despesa primária). Em 2017, a despesa previdenciária do RGPS, do RPPS da União, com militares (reserva, reforma e pensão) e dos RPPS de Estados e Municípios somou o montante de R\$ 890,7 bilhões (13,6% do PIB) (BRASIL, 2019a).

Os números em questão refletiram no resultado atuarial do RPPS da União, o qual em 2017 equivaleu a um déficit de aproximadamente R\$ 1,2 trilhão, tendo o déficit dos RPPS dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, juntos, ultrapassado o da União (BRASIL, 2019a).

O cenário dos RPPS dos municípios paraibanos não ficou muito distante do contexto nacional. De fato, a partir das informações constantes nas avaliações atuariais elaboradas até 2019 – ano da promulgação da EC nº 103/19 – anexadas aos processos de prestação de contas e de acompanhamento dos municípios paraibanos protocolados no Sistema de Acompanhamento de Processos (Tramita), observou-se que 49 dos setenta RPPS municipais (70%) apresentaram déficit atuarial. Destes, cinco não implementaram plano de amortização tendente a solucionar a situação atuarial. Dezenove, por sua vez, apresentaram superávit atuarial. Destes últimos, quinze apenas obtiveram esse resultado devido à implantação de plano de amortização, enquanto que quatro, em virtude de implementação de segregação de massas. Registre-se que dois dos RPSP municipais alcançaram resultado atuarial de equilíbrio, no entanto, decorrente de implantação de plano de amortização de déficit atuarial. O quadro a seguir evidencia essa questão, por meio do qual se observa que todos os RPPS

dos municípios paraibanos, na data da EC nº 103/19, se encontravam em situação problemática no que concerne ao equilíbrio atuarial:

Quadro 1 - Situação atuarial dos municípios paraibanos e equacionamento

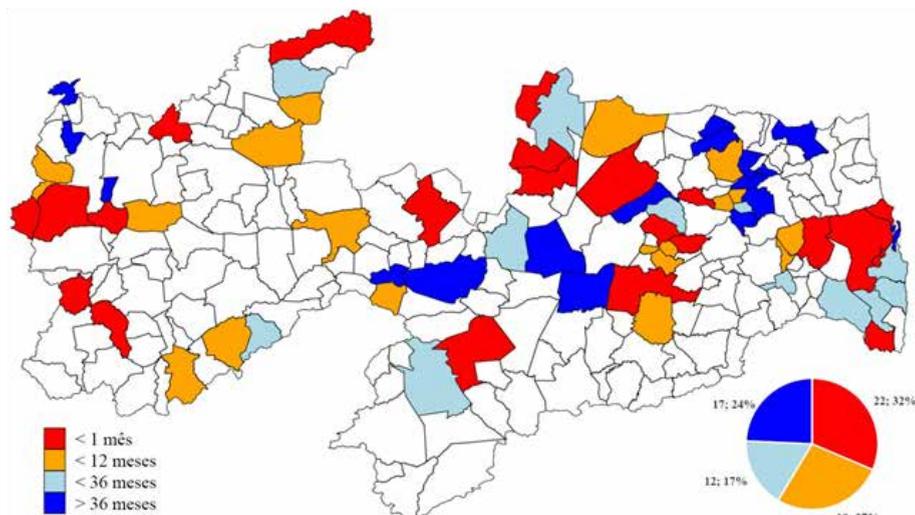
Equacionamento	Resultado Atuarial	Total
Sem implantação	Déficit	5
Plano de amortização implantado	Déficit	44
	Equilíbrio	2
	Superávit	15
Segregação da massa implantada	Superávit	4
<b>Total Geral</b>		<b>70</b>

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de informações do Tramita.

Importa destacar que nos quatro municípios que instituíram segregação de massas, a existência de déficit no plano financeiro desses fundos impõe aos Tesouros Municipais um aporte para cobertura de insuficiência financeira atuarialmente estimado em 8,4 bilhões de reais. Por sua vez o déficit acumulado dos demais RPPS municipais correspondeu a 7,7 bilhões de reais, equivalendo a 4,4 bilhões de reais após deduzido o valor presente dos planos de amortização implantados por lei.

A situação financeira desses regimes previdenciários também evidencia a necessidade da reforma. De fato, conforme demonstrado na figura a seguir, 22 dos 70 RPPS municipais, ou seja, 32%, não dispunham, em dezembro de 2019, de recursos financeiros para quitar uma folha de benefícios sequer, não conseguindo, portanto, constituir reservas.

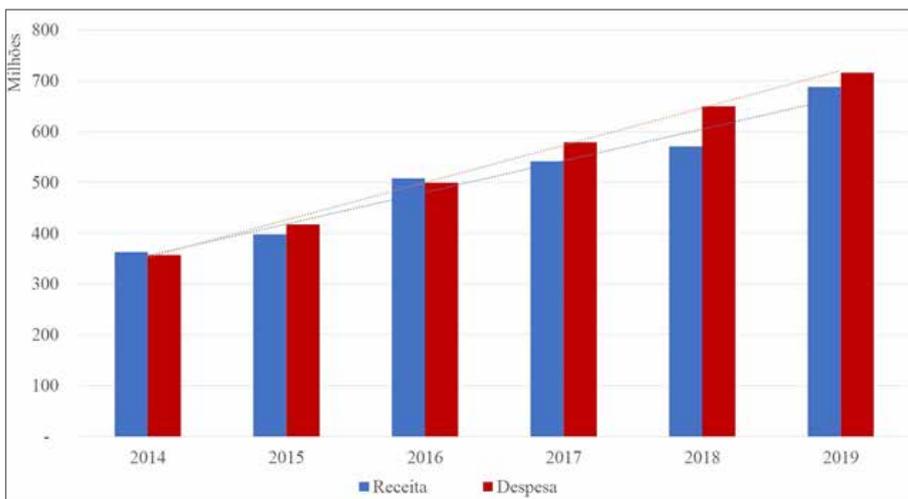
Figura 2 - Índice Financeiro - dezembro 2019  
(disponibilidades/folha de benefícios).



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de informações do SAGRES.

Essa situação também é evidenciada quando se observa a execução orçamentária desses regimes. Nesse sentido em 2019, os RPPS dos municípios paraibanos arrecadaram cerca de 688 milhões de reais e realizaram despesas na ordem de 716 milhões de reais, acarretando um déficit orçamentário que consome os recursos acumulados pelo RPPS ou é financiado pelos respectivos entes federativos. Individualmente, 31,4% dos RPPS apresentaram déficit orçamentário ao final do ano de 2019. A figura a seguir demonstra a tendência de crescimento das receitas e despesas dos RPPS dos municípios paraibanos.

Figura 3 - Evolução das receitas e despesas dos RPPS dos municípios paraibanos



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de informações do SAGRES.

Assim, nesse cenário de déficits, crescimento das despesas previdenciárias, ausência de formação de reservas financeiras pelos RPPS, é que foi proposta a reforma previdenciária de 2019, a qual apresentou como objetivos, aperfeiçoar as regras previdenciárias, garantir a sustentabilidade do sistema, conferindo maior equidade, convergência de regras e diminuição do elevado comprometimento de recursos públicos com o gasto previdenciário, o que prejudicava o desenvolvimento de outras políticas públicas igualmente relevantes (BRASIL, 2019b).

#### 4. PRINCIPAIS ASPECTOS DA REFORMA

A reforma implementada pela EC nº 103/19, promulgada em 12 de novembro de 2019, afetou sobremaneira os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assim como o Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Re-

ferida reforma estabeleceu regras aplicáveis a todos os entes federativos, outras com aplicação restrita à União. Algumas apresentam aplicabilidade imediata, de modo que sua observação é obrigatória ainda que não haja alteração na legislação local. Outras, no entanto, não são autoaplicáveis, e, desse modo, dependem de regulamentação legislativa.

Um primeiro aspecto trazido pela reforma diz respeito à desconstitucionalização dos critérios de elegibilidade para acesso aos benefícios previdenciários, notadamente em relação às aposentadorias, deslocando a competência para legislar para cada um dos entes federativos que instituíram RPPS.

Conforme destacam Lazzari, Castro, Rocha e Kravchosychyn (2020), a desconstitucionalização dos critérios de concessão de benefícios facilitaria a aprovação de alterações nesses critérios ante a sua submissão a um processo legislativo menos complexo, comprometendo a segurança jurídica.

A EC nº 103/19 inovou ao inserir no regramento dos RPPS as chamadas "regras transitórias", que constituem, nos dizeres de Martinez (2020), regras criadas para disciplinar de forma temporária determinada matéria, como uma "solução tampão", com vistas a preencher a lacuna regulamentar. Correspondem, portanto, às normas que versam sobre determinadas matérias até que haja, pelo ente federativo competente conforme definido pela Constituição Federal, edição de norma dispendo acerca das mesmas, permitindo que a norma constitucional produza efeitos imediatos.

Também restou estabelecida no novo texto constitucional a vedação à instituição de novos RPPS, conforme expressamente disposto no § 22 do art. 40 da CF/88, incluído pela EC nº 103/19. Assim, como bem pontuado por Amado (2020), essa vedação impediria que os municípios instituíssem RPPS a partir da data da publicação da mencionada Emenda Constitucional, uma vez que a União, todos os Estados da Federação Bra-

sileira e o Distrito Federal já possuem RPPS.

A EC nº 103/19 estabeleceu, ainda, a obrigatoriedade de edição, pela União, de lei complementar dispendo acerca de normas gerais de organização, funcionamento e responsabilidade na gestão para os RPPS, devendo essa norma versar a respeito das matérias trazidas no § 22 do art. 40 da CF/88, de modo que essa norma, quando editada, venha a substituir a Lei Federal nº 9.717/98, que foi recepcionada com status de lei complementar.

Além dessas matérias e de várias outras que não serão tratadas no presente artigo por não constituírem o objetivo do mesmo, a EC nº 103/19 implementou algumas alterações na disciplina constitucional dos RPPS que serão responsáveis por significativos impactos financeiros para esses regimes.

A primeira delas diz respeito à definição, através de norma transitória inculpada no art. 11 da EC nº 103/19, da contribuição do segurado da União no patamar de 14%, constituindo, conforme destacado por Amado (2020), norma com efeitos imediatos para Estados, Distrito Federal e Municípios, e, portanto, autoaplicável.

Nesse sentido, Estados, Distrito Federal e Municípios devem elevar as alíquotas de contribuição de seus segurados para, no mínimo, esse percentual, podendo, no entanto, definir alíquotas inferiores, conforme permissivo constante no § 4º do art. 9º da EC nº 103/19, no caso de o RPPS não possuir déficit atuarial a ser equacionado. Destaca-se que o legislador constituinte reformador optou por conferir à definição da inexistência de déficit atuarial uma concepção mais restritiva, no sentido de não se considerar como ausência a existência de segregação de massas implantada ou a previsão em lei de plano de equacionamento de déficit, devendo, ainda quando permitida a definição de alíquota inferior à contribuição dos segurados da União, observar como alíquotas mínimas as estabelecidas

para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Destaca-se que o aumento da contribuição do servidor para no mínimo 14% obrigou os demais entes federativos que apresentavam alíquotas de contribuição patronal relativas ao custo normal inferiores a esse percentual a majorarem essas alíquotas, em função do disposto no art. 2º da Lei nº 9.717/98, que estabelece que a contribuição dos entes não poderá ser inferior à contribuição dos segurados.

Também foi prevista a possibilidade de instituição de alíquota de contribuição progressiva, de acordo com o valor da base de contribuição ou dos proventos de aposentadoria e de pensões (§ 1º do art. 149 da CF/88), conforme faixas contributivas definidas nos incisos de I a VIII do § 1º do art. 11 da EC nº 103/19. Importante mencionar, como bem alerta (Martinez, 2020), que esse dispositivo apenas entrará em vigor a partir do momento em que for publicada lei do respectivo ente federativo referendando integralmente a alteração promovida pela EC nº 103/19 no art. 149 da CF/88, consoante disposto no inciso II do art. 36 da mencionada emenda.

Ainda com vistas à garantia da sustentabilidade do regime previdenciário, a EC nº 103/19 trouxe a possibilidade de ampliação da base de cálculo dos aposentados e pensionistas para valores que superem o salário-mínimo vigente (§ 1º-A do art. 149 da CF/88), no caso de existência de déficit atuarial, constituindo, portanto, “medida inicial de equacionamento” e excepcional, como ressaltado por Martinez (2020).

A EC nº 103/19 inovou, ainda, em relação às regras de acumulação de benefícios previdenciários, trazendo dispositivos que limitam ainda mais a acumulação de pensões.

Nesse sentido, foram implementadas regras de vedação à acumulação de pensões e limitação dos valores desse benefício em caso de acumulação, as quais foram introduzidas pelo art. 24 da EC nº 103/19 e aplicáveis apenas aos benefícios acumulados concedidos a partir da publi-

cação da EC nº 103/19. Assim, restou permitida a acumulação de pensão por morte de um regime previdenciário com outros benefícios de outros regimes, todavia, com uma redução do valor da soma total dos benefícios recebidos pelos segurados. Por outro lado, restou garantida a percepção do benefício mais vantajoso e parcela dos demais, nos termos do § 2º do art. 24 da EC nº 103/19, cujas faixas e percentuais dos demais a serem recebidos, válidas para o ano de 2020, encontram-se evidenciadas a seguir:

Quadro 2 - Percentual de redução de benefícios previdenciários acumulados por faixa em 2020

Faixa dos Demais Benefícios	De	Até	Percentual
Até 1 SM	-	1.045,00	100%
Entre 1 SM e 2 SM	1.045,01	2.090,00	60%
Entre 2 SM e 3 SM	2.090,01	3.135,00	40%
Entre 3 SM e 4 SM	3.135,01	4.180,00	20%
Acima de 4 SM	4.180,01	-	10%

Fonte: Elaborado pelos autores a partir da EC nº 103/19.

Outras duas alterações trazidas pela EC nº 103/19 merecem ser tratadas dado o seu potencial de impactar, no futuro, a situação dos RPPS.

A primeira delas diz respeito à instituição de um novo limite para os proventos de aposentadoria dos RPPS - o teto dos benefícios concedidos pelo RGPS (§ 2º do art. 40 da CF/88) e a obrigatoriedade de instituição, em um prazo de dois anos contados a partir da data da entrada em vigor da EC nº 103/19, de previdência complementar através de lei de iniciativa dos Poderes Executivos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (§§ 14 e 15 do art. 40 da CF/88).

A previdência complementar poderá operar através de entidade aberta (somente após edição, pela União, de lei complementar dispendo a respeito da relação entre o ente federativo e as entidades abertas de

previdência complementar, conforme art. 33 da EC nº 103/19 e §§ 4º e 5º do art. 202 da CF/88) ou fechada de previdência complementar (pública ou privada), que deverá oferecer apenas benefícios na modalidade contribuição definida, merecendo ser destacado, com bem alerta Amado (2020), que o novo limite somente poderá ser aplicado de modo compulsório àqueles servidores que forem admitidos após a instituição da previdência complementar no ente federativo, salvo opção expressa. Assim, esclarece Campos (2020, p. 180):

O servidor público que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente RPC poderá optar por permanecer somente no RPPS ou migrar para manter no RPPS até o valor do teto do INSS e no RPC sobre o valor excedente (CFM art. 40, § 16).

Por fim, tem-se a limitação do rol de benefícios dos RPPS às aposentadorias e pensões por morte (§ 2º do art. 9º da EC nº 103/19), constituindo norma de eficácia plena e aplicabilidade imediata, independente, portanto, de regulamentação por parte de qualquer dos entes federativos. Assim, conforme destaca Martinez (2020), os demais benefícios (afastamentos por incapacidade temporária para o trabalho, salário-maternidade, salário-família e auxílio-reclusão), são custeados diretamente pelo ente federativo ao qual o servidor estiver vinculado.

## 5. A REFORMA NA PARAÍBA

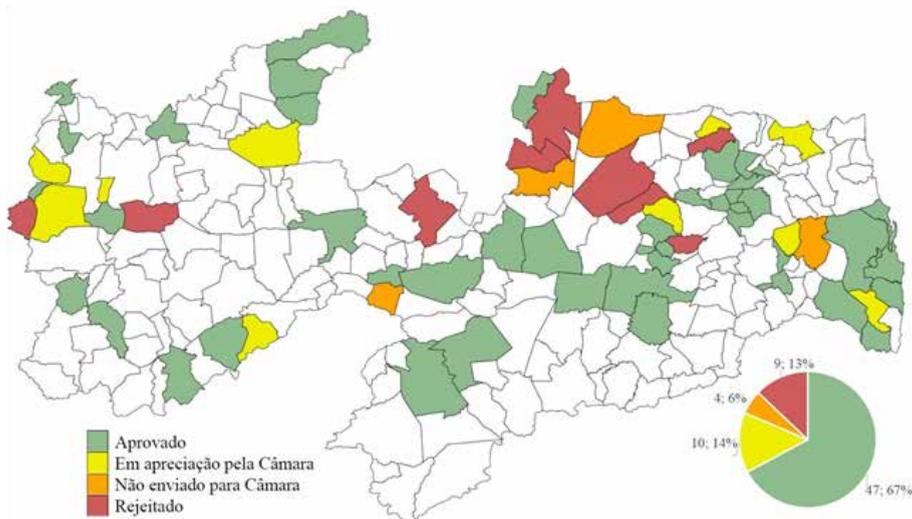
A partir da desconstitucionalização de matérias anteriormente existentes na Carta Magna, a reforma apresentou diversos dispositivos aplicáveis apenas para a União, havendo necessidade de legislação local de iniciativa do Poder Executivo de cada ente federativo para referendar ou implantar novas regras, restando ainda a possibilidade de utilização da antiga redação da Constituição. Ou seja, em que pese a existência de normas de aplicação imediata para todos os entes federativos, cada um dos

5.168 municípios brasileiros poderia adotar regras diferentes, respeitadas algumas normas gerais.

Neste cenário, observa-se que a reforma nos municípios paraibanos não foi uniforme. Após a publicação da EC nº 103/19, apenas quatro municípios aprovaram legislação em dezembro de 2019. Tal ação era necessária para todos os setenta RPPS municipais do Estado da Paraíba, para que fosse possível cumprir o disposto no § 4º do art. 9º da EC nº 103/19, considerando a necessidade de adequação da alíquota da contribuição do servidor municipal, que não poderia ser inferior à da contribuição dos servidores da União, que foi majorada para 14% a partir de março de 2020.

Considerando a necessidade de atuação legislativa para implantar a reforma nos municípios paraibanos, a figura a seguir apresenta a situação consolidada dos Projetos de Lei nos setenta municípios que possuem RPPS, a partir de levantamentos realizados em março de 2020 nos processos de acompanhamento da gestão dos RPPS, conforme disponibilizado no Sistema Tramita do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba.

Figura 4 - Situação dos projetos de lei da reforma municipal



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de informações do Tramita.

Da análise da figura, observa-se que 47 municípios (67%) aprovaram algum tipo de legislação vinculada à reforma da previdência, sendo quatro leis publicadas em dezembro de 2019, quarenta durante o ano de 2020 e três no início de 2021. Por outro lado, em dez municípios os projetos de lei continuam em apreciação pela Câmara Municipal e em outros nove ocorreu a rejeição da matéria. Considerando que tais projetos de lei foram rejeitados em 2020 e ocorreu o encerramento da sessão legislativa e, em muitos casos, a mudança da composição do Parlamento Mirim em 2021, é necessário que o Chefe do Poder Executivo apresente novo projeto de lei sobre o assunto, destacando o descumprimento da Constituição em caso de nova rejeição. Por fim, destaque-se a inércia dos prefeitos de quatro municípios que sequer enviaram projeto de lei para Câmara Municipal.

Ressalte-se que, dos 47 municípios que aprovaram suas leis, apenas quatorze referendaram integralmente ou parcialmente a alteração do art. 149 da Constituição Federal, que prevê as possibilidades de utilização de alíquotas progressivas, contribuição dos aposentados e pensionistas incidindo sobre o valor dos proventos que supere o salário-mínimo e contribuições extraordinárias. Entretanto, apenas dois municípios estabeleceram alíquotas progressivas em suas legislações e não foram identificadas as demais possibilidades previstas após o referendo.

Também é importante destacar que em dezembro de 2019, todos os RPPS aplicavam o percentual de 11% para a contribuição dos servidores e as 44 leis aprovadas estabeleceram alíquota linear do segurado em 14%, idêntica àquela dos servidores públicos federais, enquanto que os Municípios de Sumé e Poço José de Moura definiram alíquota progressiva com efeitos a partir de 2021, e Diamante manteve a alíquota linear de 11%. Entretanto, considerando o dispositivo constitucional da noventa (art. 195 § 6º da CF/88), apenas trinta Prefeituras Municipais implantaram a alíquota de 14% na folha de pagamentos durante o ano de 2020 e, conseqüentemente, aumentaram a receita de contribuição do servidor em

decorrência da reforma.

Com relação à contribuição patronal do custo normal, 22 municípios possuíam alíquota inferior a 14% em janeiro de 2020, sendo que doze deles majoraram a referida alíquota para patamares iguais ou superiores ao mínimo de 14%, em obediência ao art. 2º da Lei nº 9717/98 que determina que a alíquota de contribuição dos entes federativos não pode ser inferior ao percentual do servidor.

A tabela a seguir consolida as variações das alíquotas de contribuição dos servidores e patronal dos setenta RPPS dos municípios paraibanos durante o ano de 2020.

Tabela 1 - Variação das alíquotas de contribuição em 2020

Alíquotas	Aprovado	Em apreciação pela Câmara	Rejeitado	Não enviado para Câmara	Total
Servidor =14% em dez/20 e Patronal >= 14% em jan/20	19	-	-	-	19
Servidor =14% e Patronal <14% em dez/20	1	-	-	-	1
Servidor =14% e Patronal >=14% em dez/20	10	-	-	-	10
Servidor <14% e Patronal >=14% em dez/20	2	-	-	-	2
Servidor <14% em dez/20 e Patronal >=14% em jan/20	10	8	7	4	29
Servidor e Patronal <14% em dez/20	5	2	2	-	9
<b>Total</b>	<b>47</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>4</b>	<b>70</b>

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de informações do Tramita.

Observa-se que dezenove municípios majoraram a alíquota do servidor, mas já possuíam contribuição patronal com percentual superior a 14% em janeiro de 2020, não havendo necessidade de alteração provocada pelo aumento compulsório da contribuição do servidor. Outros dez municípios conseguiram implantar os aumentos de alíquota das duas contribuições até o final de 2020. Ao todo, 32 municípios aumentaram alíquotas de contribuição (servidor e/ou patronal) durante o exercício para que pudessem atingir um dos objetivos da reforma: o aumento da arrecadação de receitas de contribuição.

Quanto ao segundo objetivo da reforma em busca da sustentabilidade dos regimes de previdência, a redução da despesa não foi abordada tanto quanto à questão do aumento da receita, até porque muitas das novas regras não são de adesão obrigatória.

Inicialmente cabe registro a existência ou não de adequação da legislação local às regras de aplicação imediata, em especial à limitação de benefícios às aposentadorias e pensão por morte (art. 9º, § 2º da EC nº 103/19), bem como a redução dos proventos pagos em caso de acumulação de pensão por morte com outros benefícios (art. 24 da EC nº 103/19).

Quanto à primeira regra, destaca-se que não havia previsão legal para o pagamento de outros benefícios previdenciários em sete municípios. Nestes casos, não havia necessidade de adequação legislativa. Por outro lado, dos 63 municípios que dispunham de autorização legal para o pagamento pelo instituto de previdência, quarenta aprovaram novas leis a partir da reforma, sendo que apenas 23 antes adequaram o texto da legislação local à referida vedação. Ou seja, quarenta municípios ainda apresentam legislação não mais aplicável por contrariar a Constituição Federal.

No que tange à acumulação de benefícios, apenas seis municípios fizeram constar em suas novas leis referência à regra contida na EC nº

103/19 de aplicação imediata. Entretanto, ressalta-se que, independentemente de constar na legislação local, os RPPS devem observar as regras constitucionais referentes à acumulação de pensão por morte e à limitação do rol de benefícios.

As demais regras da Reforma da Previdência, que impactam na despesa futura dos RPPS, dizem respeito à instituição de Previdência Complementar, a revogação do § 21 do art. 40 e das Regras de Transição existentes, bem como a criação de novas regras de aposentadoria e pensão por morte ou adesão às regras transitórias e de transição similares àquelas aplicadas aos servidores públicos federais que constam na EC nº 103/19.

Quanto à Previdência Complementar, nenhum dos RPPS paraibanos aprovou lei de instituição do Regime de Previdência Complementar até o momento. Destaque-se o prazo máximo de dois anos para a sua instituição, bem como para a adequação dos RPPS ao § 20 do art. 40 da Constituição Federal, ou seja, até novembro de 2021.

No que tange às revogações previstas no artigo 35 da EC nº 103/19, verifica-se que dezesseis municípios revogaram o § 21 do art. 40, deixando de prever a possibilidade de incidência da contribuição de aposentados e pensionistas portadores de doença incapacitante apenas sobre as parcelas de proventos que superem o dobro do limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS.

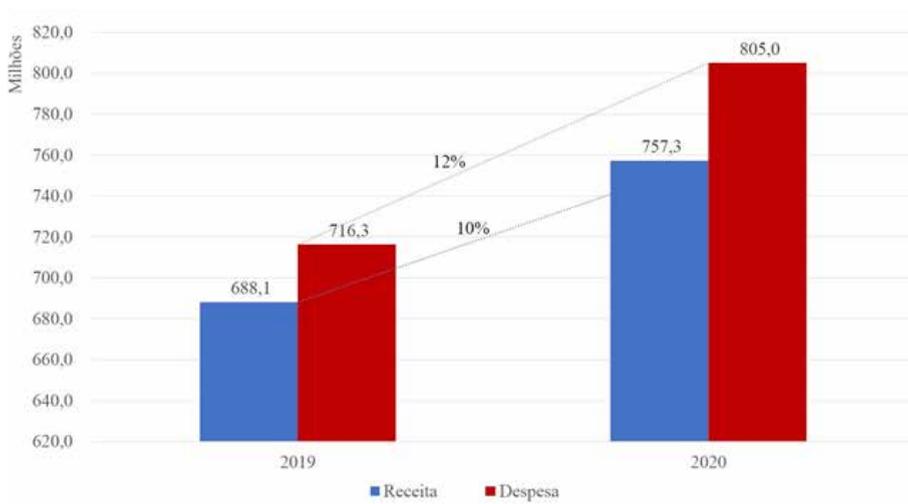
Em relação às regras de concessão de aposentadoria e pensão por morte, dezenove municípios criaram critérios similares àqueles aplicáveis à União (regras de transição e transitórias), sendo que apenas dezesseis revogaram expressamente as regras de transição anteriormente vigentes. As novas regras buscam dificultar o acesso aos benefícios, além de reduzir o montante do benefício pago através de modificações nos cálculos proventuais.

Por fim, destaca-se que apenas oito municípios (11,4%) alteraram sua legislação local em tempo hábil para implantar as alíquotas devidas, bem como para referendar e aderir às regras não obrigatórias elencadas ao longo do texto deste item. Observa-se que a reforma começou em 2019, mas está longe de acabar.

## 6. O IMPACTO DA REFORMA

O grande objetivo da Reforma seria garantir a sustentabilidade dos RPPS, aumentando a receita arrecadada e diminuindo a despesa realizada. No caso dos municípios paraibanos, ocorreu um incremento tanto nas receitas quanto nas despesas. A figura a seguir demonstra a evolução da execução orçamentária das unidades gestoras dos RPPS:

Figura 5 - Evolução da receita e despesa dos RPPS (2019-2020)



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do SAGRES.

No geral, considerando todos os setenta RPPS, a receita cresceu 10% e a despesa sofreu um acréscimo de 12%, de 2020 em relação a 2019, ocasionando um aumento do déficit na execução orçamentária de 70% (R\$ 19,6 milhões), acarretando dúvidas quanto à sustentabilidade futura dos regimes.

Em 2020, houve uma pequena evolução no resultado da execução orçamentária das unidades gestoras, uma vez que os quantitativos de entes superavitários foram bastante semelhantes em 2019 (48 RPPS) e 2020 (49 RPPS). Sendo assim, em 2020, 21 RPPS (30%) apresentaram déficit, ou seja, as despesas superaram as receitas, sendo necessárias outras fontes de financiamento como, por exemplo, aportes financeiros do Tesouro Municipal ou utilização das reservas acumuladas (disponibilidades). A tabela a seguir apresenta a evolução do déficit nos municípios paraibanos:

Tabela 2 - Evolução do resultado orçamentário entre 2019 e 2020

<b>Classificação</b>	<b>RPPS</b>	<b>%</b>
Aumento do Déficit	6	9%
Redução do Déficit	5	7%
Reversão do Superávit (Déficit em 2020)	10	14%
Diminuição do Superávit	19	27%
Reversão do Déficit (Superávit em 2020)	11	16%
Aumento do Superávit	19	27%
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>100%</b>

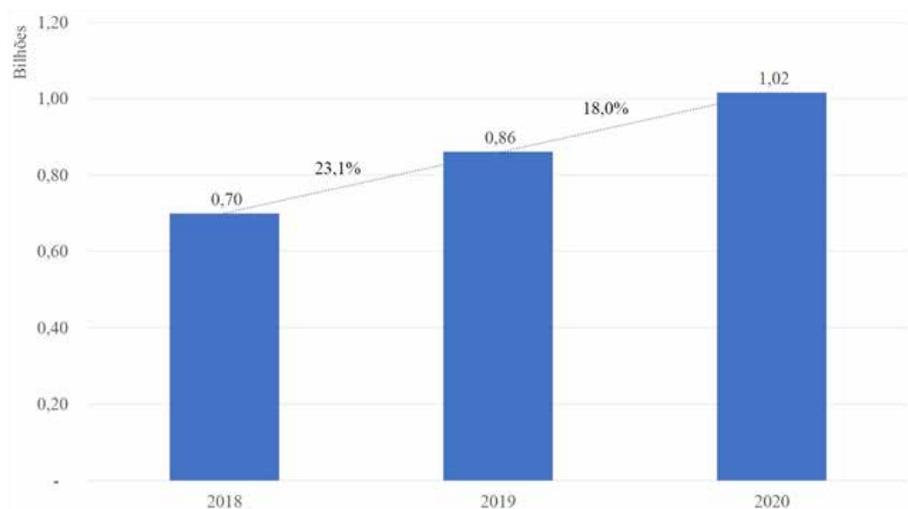
Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do SAGRES.

Dos 21 RPPS que apresentaram déficit em 2020 (três primeiras linhas da tabela anterior), dezesseis pioraram o desempenho, pois aumentaram o déficit (6) ou passaram a ser deficitários no referido exercício financeiro (10). Por outro lado, destaca-se o resultado positivo daqueles que reduziram o déficit (5), passaram a ser superavitários em 2020 (11) ou

aumentaram o superávit (19). Em tese, nestes últimos casos, existe a possibilidade de aumentar a reserva financeira para suportar o pagamento de benefícios futuros, o que vai melhorar a sustentabilidade do sistema.

No que tange às disponibilidades, observa-se uma evolução no montante das reservas financeiras do conjunto dos setenta RPPS municipais paraibanos, conforme demonstrado na figura a seguir:

Figura 6 - Evolução das reservas financeiras dos RPPS em dezembro (2018 a 2020)



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do SAGRES.

Em que pese o crescimento de 18% das disponibilidades do conjunto dos RPPS, individualmente a situação não é tão promissora, uma vez que vinte Unidades Gestoras (29%) reduziram suas reservas em dezembro de 2020, quando comparadas ao mesmo mês de 2019. Outro fator importante diz respeito à concentração dos recursos em poucos municípios, conforme demonstrado na tabela seguinte:

Tabela 3 - Distribuição por faixa de disponibilidades em dezembro de 2020

Classificação	Quantidade	Valor	%
< 10.000	4	17.648,99	0%
< 100.000	9	347.333,07	0%
< 1.000.000	13	6.365.091,71	1%
< 10.000.000	26	115.005.719,63	11%
< 100.000.000	16	325.035.566,19	32%
> 100.000.000	2	569.479.184,61	56%
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>1.016.250.544,20</b>	<b>100%</b>

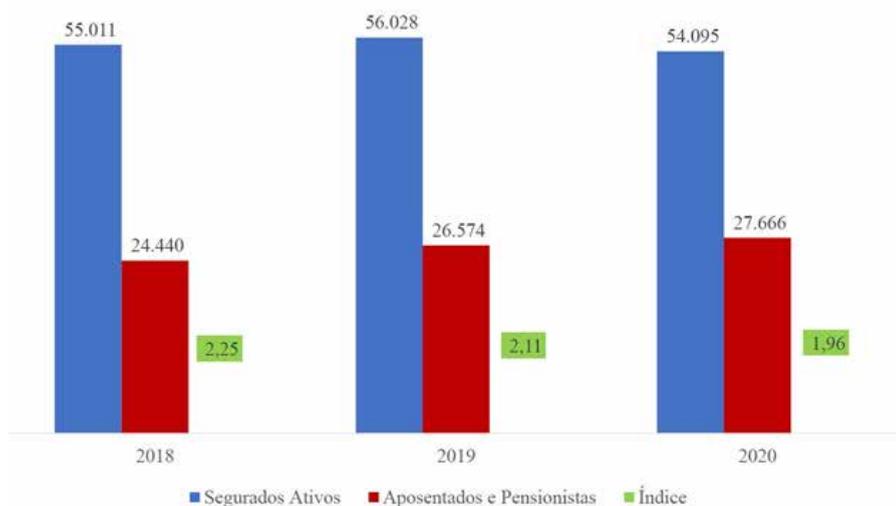
Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do SAGRES.

Apenas João Pessoa e Cabedelo dispõem de 56% das reservas de recursos de todos os RPPS municipais da Paraíba. Ademais, 88% dos recursos estão vinculados a dezoito regimes, ou seja, 26% dos RPPS concentram a maior parte das disponibilidades para pagamento futuro de benefícios.

Cabe, entretanto, tentar identificar as causas destes eventos, buscando relacionar com eventuais mudanças decorrentes da Reforma da Previdência.

Primeiramente, é importante avaliar o crescimento da base de segurados (ativos e aposentados/pensionistas), o que impacta tanto na receita (contribuição) quanto na despesa (benefícios). A figura seguinte apresenta a evolução do número de segurados ao longo dos anos:

Figura 7 - Evolução dos segurados ativos e aposentados/pensionistas em dezembro



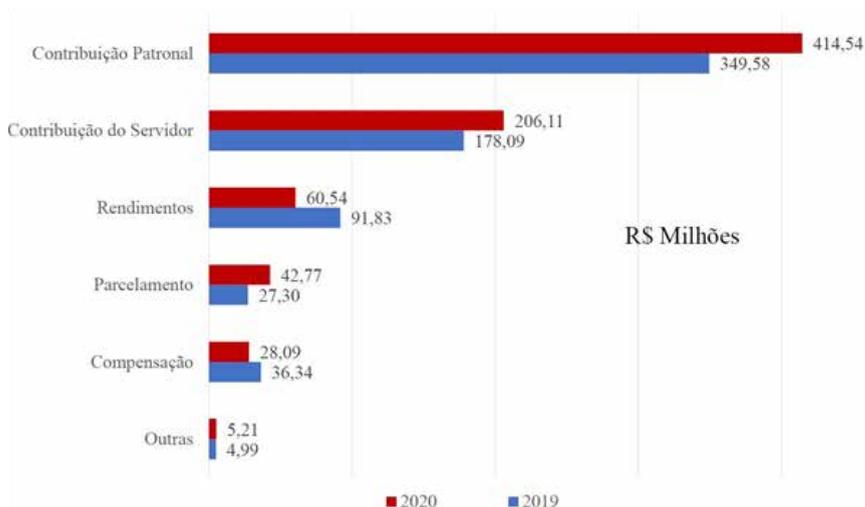
Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do SAGRES.

Destaca-se a tendência de manutenção/redução da quantidade de servidores ativos, maiores financiadores dos regimes, e aumento do número de inativos (aposentados e pensionistas), com redução no índice (ativos/inativos) ao longo dos anos, que chegou a 1,96 em dezembro de 2020. Analisando os municípios individualmente, observa-se a queda do referido índice em 90% dos municípios (63), confirmando a tendência geral que decorre principalmente da ausência de novas nomeações de servidores titulares de cargo efetivo, bem como da aceleração de novas aposentadorias e pensões por morte.

A princípio, a redução de 3,5% no número de ativos entre 2019 (56.028) e 2020 (54.095) não justifica o crescimento da receita observada no período. Por outro lado, o aumento de 4,1% da quantidade de inativos justifica, em parte, a elevação da despesa. Neste sentido, para avaliar o impacto da reforma, deve-se analisar as receitas e despesas dos RPPS.

No que tange às receitas, a figura a seguir demonstra, por tipologia, a evolução da arrecadação:

Figura 8 - Evolução por tipologia da receita arrecadada (2019-2020)



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do SAGRES.

Ressalta-se o crescimento da arrecadação das receitas de contribuição (patronal e do servidor) e de parcelamentos de débitos. Por outro lado, verifica-se a diminuição da receita proveniente da contagem recíproca entre regimes, talvez por conta da situação de pandemia do Covid-19, que dificultou o processamento das atividades necessárias para realizar compensação financeira proveniente do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Com relação aos rendimentos de aplicações financeiras, observa-se uma queda de 34% na receita, apesar do aumento das reservas de disponibilidades em relação ao ano anterior. A dificuldade de atingir as metas propostas nas políticas de investimentos, por conta da retração da economia decorrente da pandemia, dentre outros fatores, provavelmente contribuiu para o resultado negativo do período.

A receita de contribuição dos servidores cresceu no período o equivalente a 15,7%, apesar da citada redução de 3,5% dos contribuintes. Entretanto, para aprofundar a análise, é necessário avaliar as retenções das contribuições dos segurados efetuadas nas folhas de pagamento para aferir o montante que se refere exclusivamente ao exercício financeiro. Neste sentido, a tabela a seguir compara a evolução da receita arrecadada dos municípios com as retenções efetuadas entre 2019 e 2020.

Tabela 4 - Comparação receita de contribuição do servidor e retenções em folha de pagamentos

<b>Contribuição do Segurado</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>Variação</b>
Receita	178.085.713,04	206.114.929,61	15,7%
Retenção	170.839.627,00	196.314.485,66	14,9%
Variação	4,2%	5,0%	-

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do SAGRES.

Tal diferença pode ser resultado de diversos fatores, como por exemplo, o repasse de contribuição de outros exercícios ou a contabilização incorreta da receita. Por outro lado, a variação do incremento da contribuição dos segurados é próxima de 15% por ambos os critérios. Este incremento da contribuição dos servidores pode ter sido ocasionado pelo crescimento da remuneração dos contribuintes ou pelo impacto proveniente da majoração da alíquota do servidor. Neste sentido, para compreender o efeito da reforma, é fundamental analisar os municípios individualmente.

A tabela a seguir segrega os municípios que aprovaram a alíquota de 14% para os servidores, destacando a referida implantação na folha de pagamentos até dezembro de 2020, e o resultado comparado entre as arrecadações de 2019 e 2020:

Tabela 5 – Evolução da retenção do servidor dos RPPS por situação da legislação da reforma (2019-220)

<b>Retenção 2019-2020</b>	<b>Aumento</b>	<b>Redução</b>	<b>Total</b>
Lei aprovada	45	2	47
Alíquota implantada	30	0	30
Alíquota não implantada	15	2	17
Lei não aprovada	23	0	23
<b>Total</b>	<b>68</b>	<b>2</b>	<b>70</b>

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do SAGRES.

Sendo assim, devem ser analisados os trinta municípios que implantaram alíquota linear de 14% na folha de pagamento até o final do ano, para avaliar o impacto financeiro imediato da alteração legislativa. Destaca-se que todos os citados RPPS aumentaram as retenções dos servidores em 2020.

A tabela seguinte apresenta a relação existente entre a base contributiva e a quantidade de servidores efetivos (contribuintes):

Tabela 6 - Matriz da evolução base x contribuintes (2019-2020)

<b>Contribuição dos Servidores</b>	<b>Aumento da Base</b>	<b>Redução da Base</b>	<b>Total</b>
Crescimento de Contribuintes	9	0	9
Diminuição de Contribuintes	18	3	21
<b>Total</b>	<b>27</b>	<b>3</b>	<b>30</b>

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do SAGRES.

Observa-se que, mesmo ocorrendo a redução do número de contribuintes, ocorreu aumento do montante referente à base contributiva, provavelmente decorrente de aumento salarial dos servidores. Apenas três municípios reduziram a base contributiva, mas conseguiram maiores retenção e arrecadação que no ano anterior.

Por fim, a próxima tabela apresenta o cálculo da alíquota média

nos anos de 2019 e 2020, bem como as variações ocorridas:

Tabela 7 - Cálculo da alíquota do servidor média aplicada (2019-2020)

Arrecadação	2019	2020	Varição %
Base Contributiva	1.043.126.690,36	1.097.517.523,35	5,2%
Retenção do Servidor	114.743.935,94	135.303.579,97	17,9%
Alíquota Média	11,0%	12,3%	12,1%
Alíquota Aprovada	11,0%	14,0%	27,3%

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do SAGRES.

Em conjunto, os trinta municípios que implantaram a alíquota linear de 14% em 2020 aumentaram a base contributiva, bem como o valor recebido dos servidores, em relação a 2019. Verifica-se o incremento de 12,1% na alíquota média que chegou a 12,3% em 2020, inferior ao percentual de 14% aprovado no exercício. Tal fato ocorreu porque as alíquotas foram implantadas ao longo do ano de 2020. Logo, ainda há perspectiva de crescimento da receita de contribuição do servidor para o ano de 2021.

Quanto à receita de contribuição patronal, a tabela a seguir evidencia a evolução da arrecadação de acordo com a aprovação da legislação previdenciária:

Tabela 8 - Evolução da contribuição patronal dos RPPS por situação da legislação da reforma (2019-2020)

Contribuição Patronal	Aumento	Redução	Sem Alteração	Total
<b>Lei Aprovada</b>	<b>33</b>	<b>14</b>	<b>0</b>	<b>47</b>
Alíquota majorada	11	1	0	12
Alíquota inferior a 14%	1	5	0	6
Alíquota inicial superior a 14%	21	8	0	29
<b>Lei Não Aprovada</b>	<b>15</b>	<b>7</b>	<b>1</b>	<b>23</b>
Alíquota inferior a 14%	3	1	1(*)	5
Alíquota inicial superior a 14%	12	6	0	18
<b>Total</b>	<b>48</b>	<b>21</b>	<b>1</b>	<b>70</b>

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do SAGRES.

(\*) O município de Alhandra não contabilizou receita de contribuição patronal em 2019 e 2020.

A partir da análise da tabela, verifica-se que 23 municípios não aumentaram a arrecadação da contribuição patronal. Vários motivos podem ser elencados para explicar a situação, mas a causa mais provável é a ausência de repasse do ente federativo.

Destaca-se também que os RPPS, em geral, não contabilizam separadamente as contribuições dos custos normal e suplementar, o que dificulta a identificação da repercussão da reforma quanto à alíquota patronal.

Para avaliar o impacto da reforma na contribuição patronal, devem ser avaliados os doze municípios que possuíam alíquota inferior a 14% e foram majoradas em decorrência da aprovação das leis municipais que trataram da reforma da previdência. A próxima tabela demonstra o cálculo da alíquota média patronal referente aos anos de 2019 e 2020, bem como as variações ocorridas.

Tabela 9 - Cálculo da alíquota patronal média aplicada (2019-2020)

Arrecadação	2019	2020	Variação %
Contribuição Patronal	211.408.505,60	252.936.259,20	19,6%
Base	941.379.791,27	988.221.028,54	5,0%
Alíquota Média	22,5%	25,6%	14,0%

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do SAGRES.

Em que pese o aumento da arrecadação de 19,6%, observa-se que possíveis alterações do custo suplementar ao longo do exercício mascaram o resultado. Para avaliar o impacto da reforma de maneira mais precisa nestes doze municípios, foi calculado o valor devido da contribuição normal destes doze municípios, considerando as bases contributivas e as alíquotas vigentes em cada mês de 2020, chegando ao montante de aproximadamente 166 milhões de reais. Realizando o mesmo cálculo com a alíquota vigente no início do ano de 2020, obtém-se o valor de 147 milhões de reais, considerado o resultado da contribuição patronal sem influência

da reforma. Ou seja, a reforma da previdência municipal que majorou a alíquota de contribuição patronal teve um potencial de prover um acréscimo de 12,9% na arrecadação dos doze municípios, caso houvesse ocorrido todos os repasses, o que infelizmente não ocorreu na íntegra.

No que tange à redução da despesa, observa-se que o segundo objetivo da reforma só será alcançado efetivamente em médio ou longo prazo. Na verdade, ocorreu um aumento de 12,3% na despesa total dos RPPS, conforme tabela a seguir:

Tabela 10 - Evolução das despesas dos RPPS.

<b>Classificação</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>%</b>
Aposentadoria	583.253.327,47	669.770.102,25	14,8%
Pensão por Morte	89.351.306,03	101.088.557,50	13,1%
Outras	43.689.004,30	34.187.272,70	-21,7%
<b>Total</b>	<b>626.942.331,77</b>	<b>703.957.374,95</b>	<b>12,3%</b>

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do SAGRES.

Observa-se que o incremento de 4,1% no quantitativo de aposentados e pensionistas, aliado a um aumento no valor dos proventos, provocou um aumento de 14,6% na soma das despesas com benefícios. Por outro lado, ocorreu uma redução de 21,7% em outras despesas, em especial os gastos provenientes de outros benefícios diferentes de aposentadoria e pensão por morte, cujo pagamento com recursos previdenciários foi vedado a partir da EC nº 103/19.

Em 2019, a despesa classificada no elemento de despesa "05 - Outros Benefícios Previdenciários do RPPS" correspondeu a aproximadamente a 10,5 milhões de reais. Em 2020, apesar de já vedado, ainda se verificou a contabilização, no mesmo elemento de despesa, de um montante em torno de 74 mil reais, provavelmente decorrente da competência do pagamento ou equívoco por parte da Unidade Gestora. De toda forma, ocorreu uma redução drástica nesta despesa específica. Para se obter o

impacto efetivo da reforma quanto a esta despesa, a tabela seguinte, detalha o valor empenhado correspondente em unidades orçamentárias distintas dos institutos de previdência:

Tabela 11 - Elementos e subelementos de despesa vinculados a outros benefícios previdenciários em 2020.

Elemento/ Subelemento	05 - Outros Benefícios Previdenciários do RPPS	08 - Outros Benefícios Assistenciais	11 - Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	Total
000 - SALÁRIO FAMÍLIA	-	833.893,53	-	833.893,53
100 - LICENÇA SAÚDE	-	-	3.141.587,93	3.141.587,93
101 - SALÁRIO MATERNIDADE	-	-	512.677,73	512.677,73
102 - AUXÍLIO- RECLUSÃO	-	9.701,92	-	9.701,92
099 - SEM SUBELEMENTO	884.045,50	421.515,56	3.699.466,94	5.005.028,00
<b>Total</b>	<b>884.045,50</b>	<b>1.265.111,01</b>	<b>7.353.732,60</b>	<b>9.502.889,11</b>

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do SAGRES.

Da tabela extrai-se que a despesa potencialmente economizada pelo RPPS pode variar entre 4,5 milhões de reais a 9,5 milhões de reais, haja vista as falhas (elemento 5) e omissões (sem subelemento) dos lançamentos contábeis. Ou seja, é possível afirmar que grande parte da redução das despesas não específicas para benefícios tenha ocorrido a partir da vedação imposta pela reforma da previdência.

As demais alterações que impactam na despesa dos RPPS ainda vão repercutir no futuro do regime, quando os segurados forem utilizar as novas regras de transição e transitórias para requerer aposentadorias e pensões por morte, ou quando ocorrer a redução de proventos a partir dos novos dispositivos que trataram acerca da acumulação de benefícios, ou ainda a partir da implantação do Regime de Previdência Complementar.

Como visto, as alterações não resolveram a situação financeira da

maioria dos RPPS municipais paraibanos, que vão precisar se adaptar às novas regras e profissionalizar a gestão para que possam garantir a sustentabilidade do regime e o pagamento futuro dos segurados.

## 7. CONCLUSÃO

O presente estudo apresentou um diagnóstico da situação financeira e atuarial dos RPPS da Paraíba ao final do exercício financeiro de 2019, retratando a situação dos RPPS dos municípios paraibanos em momento anterior à reforma da previdência. Além dos principais dispositivos da reforma que tem o potencial de afetar diretamente as finanças do RPPS, foi demonstrada a situação da implantação da reforma nos municípios paraibanos, bem como analisados os resultados mais relevantes após um ano da reforma.

Tal pesquisa contribuiu para fomentar a cultura previdenciária, apresentando informações relevantes acerca das alterações promovidas pela reforma que buscam proporcionar redução da despesa ou aumento da receita, com o objetivo de garantir a sustentabilidade dos regimes de previdência.

Neste sentido, ao longo do texto foi observado que não houve adesão integral da reforma previdenciária na maioria dos municípios. Até mesmo questões relevantes e obrigatórias, como a majoração da alíquota da contribuição dos servidores, não foram tempestivamente aprovadas e implantadas em todos os RPPS municipais paraibanos.

Considerando todos os RPPS municipais, observa-se que as receitas e reservas financeiras cresceram em 2020, quando comparadas ao ano anterior, em parte pelo aumento das alíquotas de contribuição patronal e dos servidores. Entretanto, tal crescimento foi inferior ao aumento das despesas, em que pese a redução drástica ocorrida pela limitação do rol de benefícios a aposentadorias e pensões por morte. O potencial de

crescimento da receita ainda é grande, pois as majorações das alíquotas não repercutiram em todos os meses do ano de 2020. Espera-se que os efeitos da reforma, em médio prazo, possam reverter a situação de déficit generalizado que assola os RPPS dos municípios paraibanos.

Em que pese o esforço inicial dos municípios para implantar a reforma, pelo menos parcialmente, observa-se que o caminho ainda é longo para que a situação se torne confortável para os RPPS. Para aqueles que ainda não realizaram as reformas necessárias, é fundamental que promovam estudos e alterações legislativas que venham a aprimorar os resultados dos regimes de previdência, bem como sua gestão. Apesar da reforma ter iniciado em 2019, ainda precisa ser aperfeiçoada na maioria dos municípios, para que o equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes possa evoluir positivamente ao longo dos próximos anos, garantindo a sustentabilidade da previdência para as gerações futuras.

## REFERÊNCIAS

- AMADO, F. *Reforma previdenciária comentada*. Salvador: Editora Jus Podivm, 2020.
- BRASIL. Ministério da Economia. *Exposição de Motivos nº 29, de 20 de fevereiro de 2019*. (Submete a PEC 6/2019, que "modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências"). 20 fev. 2019a.
- BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Previdência. *Nota Técnica SEI nº 2/2019/SPREV/SEPRT-ME*. 2019b.
- BRIGUET, M. R. C.; VICTORINO, M. C. L.; HORVATH JÚNIOR, M. *Previdência Social: aspectos práticos e doutrinários dos regimes jurídicos próprios*. São Paulo: Atlas, 2007.
- CAMPOS, M. B. L. B. de. *Manual dos servidores públicos: administrativo e previdenciário*. São Paulo: LUJUR Editora, 2020.
- CAMPOS, M. B. L. B. de. *Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos*. 2.ed. Curitiba: Juruá, 2011.
- LAZZARI, J. B.; CASTRO, C. A. P. de; ROCHA, D. M. da; KRAVCHYCHYN, G. *Comentários à reforma da previdência*. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

MARTINEZ, L. *Reforma da Previdência - Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019: entenda o que mudou*. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

NOGUEIRA, N. G. *O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado*. Brasília: MPS, 2012.

RANGEL, L. A. *A criação da previdência complementar dos servidores públicos e a instituição de um teto para os valores dos benefícios: implicações na distribuição de renda e na taxa de reposição das aposentadorias*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2013.



4

**A REVISÃO DAS  
APOSENTADORIAS E  
PENSÕES POR MORTE NO  
ÂMBITO DOS RPPS: O PRAZO  
DECADENCIAL DE ANULAÇÃO  
DE ATOS ADMINISTRATIVOS  
PREVIDENCIÁRIOS E AS  
DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE  
CONTAS APÓS O JULGAMENTO  
DO TEMA 344 PELO STF**



**Autora: Magadar Rosália Costa Briguet**

**Biografia:** Bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo, Especialista em Direito do Estado pela USP, Procurador do Município de São Paulo aposentada e ex-Assessora do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, consultora jurídica da ABIPEM e APEPREM, palestrante e advogada.

**E-mail:** mbriguet@hotmail.com



**Autor: Sebastião Luz de Brito**

**Biografia:** Licenciado em Letras. Advogado. Pós graduado em Direito Previdenciário. Servidor público do município de São Paulo. Professor universitário. Assessor do Tribunal de Contas do Município de São Paulo e Professor da escola de contas "Conselheiro Euripedes Sales", do Tribunal de Contas do município de São Paulo. Palestrante.

**E-mail:** sebastiaobrito@uol.com.br

Neste artigo, procuramos tratar o tema da revisão das aposentadorias e pensões nos vários aspectos por ele abrangidos. Nesse passo, faremos as observações necessárias de modo articulado, para melhor compreensão da matéria de significativa importância para a Administração Pública em Geral, quanto também para os RPPS.

Necessário dizer que sempre foi instigante o tema de revisão de aposentadorias e pensões por morte dos segurados do Regime Geral de Previdência Social - RGPS e dos Regimes Próprios de Previdência Social dos servidores públicos – RPPS, não só no tratamento dado pela doutrina, quanto pelas sensíveis alterações promovidas na legislação de regência, e finalmente pelas decisões judiciais a respeito do assunto.

Passemos, assim, aos vários aspectos que decorrem da revisão de benefícios previdenciários

## **1. REVISÃO DOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS NO ÂMBITO DO RGPS E OS LIMITES DE ABRANGÊNCIA DOS ATOS REVISIONAIS**

No âmbito do RGPS, até 26.06.1997, não havia prazo decadencial previsto na Lei no. 8.213, de 24 de julho de 1991 (art. 103), exceto o prazo prescricional de 5 (cinco) anos para a cobrança de parcelas vencidas e não pagas, preservando-se integralmente o fundo de direito.

A partir da MP no. 1523-9/1997, depois convertida na Lei no. 9.528, de 10 de dezembro de 1997, foi instituído o prazo de revisão de 10 (dez) anos, para o beneficiário. Com a MP 1663-15/98, convertida na Lei no. 9.711, de 20 de dezembro de 1998, esse prazo passou a ser de 5 (cinco) anos.

Finalmente com a edição da MP 138/2003, convertida na Lei 10.839, de 05 de fevereiro de 2004, o prazo para revisão voltou a ser de 10 (dez) anos e foi instituído igual prazo (art.103 A) para revisão, pela Ad-

ministração, de atos de que decorram efeitos favoráveis para os beneficiários. Com relação à prescrição da cobrança de parcelas vencidas e não pagas, ficou mantido o prazo de 5 (cinco anos), previsto no parágrafo único do art. 103.

Duas anotações merecem ser destacadas a respeito; a primeira delas é a de que o termo inicial do prazo decadencial de 10 (dez) anos, restou consignado pelo Supremo Tribunal Federal – STF, como o dia 1º de agosto de 1997, por força de disposição expressamente prevista na Medida Provisória, cuja conversão resultou na Lei no. 9.528, incidindo, conforme a decisão, sobre benefícios concedidos anteriormente, sem que isso importe em retroatividade vedada pela Constituição (RE 626.489/RG, tema 313).

A segunda refere-se às alterações realizadas pela Lei 13.846, de 18 de junho de 2019, ao art. 103, para o efeito de incluir no prazo de revisão o indeferimento, cancelamento ou cessação do benefício. Nesse ponto, decidiu o STF que essa extensão

[...] importa ofensa à Constituição da República e ao que assentou a Corte em momento anterior<sup>1</sup>, porquanto, não preservado o fundo de direito na hipótese em que negado o benefício, caso inviabilizada pelo decurso do tempo a re-discussão da negativa, é comprometido o exercício do direito material à sua obtenção. (BRASIL, 2020c).

Sendo assim, nos termos do entendimento da Excelsa Corte, somente é possível a revisão do ato concedido, afastada a possibilidade de impedir, com o prazo decadencial, a revisão dos atos de indeferimento,

<sup>1</sup>“EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO PREVIDENCIÁRIO. REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RGPS). REVISÃO DO ATO DE CONCESSÃO DE BENEFÍCIO. DECADÊNCIA. 1. O direito à previdência social constitui direito fundamental e, uma vez implementados os pressupostos de sua aquisição, não deve ser afetado pelo decurso do tempo. Como consequência, inexistente prazo decadencial para a concessão inicial do benefício previdenciário. 2. É legítima, todavia, a instituição de prazo decadencial de dez anos para a revisão do benefício já concedido, com fundamento no princípio da segurança jurídica, no interesse em evitar a eternização dos litígios e na busca de equilíbrio financeiro e atuarial para o sistema previdenciário. 3. O prazo decadencial de dez anos, instituído pela Medida Provisória 1.523, de 28.06.1997, tem como termo inicial o dia 1º de agosto de 1997, por força de disposição nela expressamente prevista. Tal regra incide, inclusive, sobre benefícios concedidos anteriormente, sem que isso importe em retroatividade vedada pela Constituição. 4. Inexistente direito adquirido a regime jurídico não sujeito a decadência. 5. Recurso extraordinário conhecido e provido” (BRASIL, 2014b).

cancelamento ou cessação de benefício previdenciário.

Em suma: a questão do direito do beneficiário de revisão, e eventual prazo decadencial, ficaria limitado aos benefícios **concedidos**, especialmente quando se impõe a alteração do seu respectivo valor, por exemplo.

Em relação à prerrogativa de a Autarquia Federal rever seus atos que se encontram maculados de ilegalidade, e, em decorrência, proceder à sua anulação<sup>2</sup>, total ou parcialmente, o prazo de 10 (dez) anos está previsto no art. 103 A da lei que disciplina o plano de benefícios do RGPS.

## 2. REVISÃO DOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS NO ÂMBITO DO RPPS

No tocante aos regimes próprios, as situações revisionais ocorrem, da parte do beneficiário, ao verificar que o cálculo do benefício está incorreto, determinada parcela não foi considerada, fundamento legal equivocado, promoções não realizadas, entre outros.

Pela unidade gestora, quando se constata, posteriormente ao registro do ato concessivo pelo Tribunal de Contas, vícios que impõem integral ou parcialmente a sua correção, tais como errônea contagem de tempo, benefício indevido, Certidão de Tempo de Contribuição - CTC falsa, adicionais de tempo ou gratificações concedidas sob igual fundamento etc.

Desde logo, releva lembrar que qualquer correção do ato de aposentadoria ou pensão por morte, realizado pela unidade gestora dos RPPS, depois de registrado o benefício pelo Tribunal de Contas, impõe-se a observância da Súmula 6 do STF, segundo a qual "a revogação ou anulação,

---

<sup>2</sup> A doutrina brasileira diverge quando se fala em formas de invalidação de atos administrativos, estabelecendo diferenças quanto a atos válidos, nulos, anuláveis, inexistentes e até irregulares. Para os fins deste trabalho, ficamos com a teoria de Hely Lopes Meirelles que classifica os atos administrativos em válidos quando preenchem todos os requisitos da lei, nulos, quando possuem alguma ilegalidade e inexistentes, os que apenas têm aparência de manifestação regular da Administração (MEIRELLES, 2001, p. 165-166).

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 revisor do Judiciário" (BRASIL, 1964b).

De rigor, tanto ao segurado está assegurado o direito de revisão, quanto a Administração Pública possui essa prerrogativa, fundada no princípio da autotutela de que ela desfruta.

#### A doutrina enfatiza que

A Administração Pública comete equívocos no exercício de sua atividade, o que não é nem um pouco estranhável em vista das múltiplas tarefas a seu cargo. Defrontando-se com esses erros, no entanto, pode ela mesma revê-los para restaurar a situação de regularidade. Não se trata apenas de uma faculdade, mas também de um dever, pois que não se pode admitir que, diante de situações irregulares, permaneça inerte e desinteressada. Na verdade, só restaurando a situação de regularidade é que a Administração observa o princípio da legalidade, do qual a autotutela é um dos mais importantes corolários. (CARVALHO FILHO, 2007, p. 27).

Tal princípio encontra-se consagrado, inclusive no âmbito do Supremo Tribunal Federal, que a ele faz referência nas Súmulas 346 e 473<sup>3</sup>.

Registre-se que o desfazimento do ato viciado pelo próprio órgão gestor por razões de ilegalidade se dá com a denominada invalidação ou, como muitos preferem, pela anulação, que consiste na eliminação de um ato administrativo, substituindo-o por outro, com a desconstituição de seus efeitos passados, presentes e futuros. Diz-se outro ato, porque

[...] não existe, no direito administrativo, a figura da nulidade de pleno direito. Dizer que um ato é nulo de pleno direito não expressa a realidade jurídica. Enquanto o ato não é anulado por um órgão especialmente qualificado para tal, ele vale [...] Antes da anulação, afirmar-se que há um ato administrativo inválido é mera questão de opinião. (AMARAL, 2001, p. 10-11).

<sup>3</sup> Súmula 346: "A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos" (BRASIL, 1964a). Súmula 473: "A administração pode anular seus próprios atos quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos a apreciação judicial" (BRASIL, 1969).

A prerrogativa de a Administração rever seus próprios atos, inclusive para fins de anulação, parcial ou total, era feita a qualquer tempo, até a edição da Lei no. 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (que regula o processo administrativo na Administração Pública federal), que estabeleceu no art. 54 o prazo de 5 (cinco) anos para a Administração rever seus atos.

Para o segurado, pelo princípio da reciprocidade, o prazo de revisão também será o mesmo estabelecido para a Administração, lembrando-se o prazo prescricional de 5 (cinco) anos para a cobrança das parcelas vencidas e não pagas, previsto no art. 1º do Decreto no. 20.910, de 06 de janeiro de 1932<sup>4</sup>.

Por outro lado, por força do inciso LV do art. 5º da Constituição Federal em que se assegurou “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral o contraditório e a ampla defesa como os meios e recursos a ela inerentes” (BRASIL, 1988), o ato de revisão, pela Administração Pública, de ato administrativo, no caso a aposentadoria ou pensão por morte, que estejam malsinados com os vícios da inconstitucionalidade ou ilegalidade, tem-se como condição a realização de processo administrativo prévio, em que seja observado o princípio do devido processo legal, com os corolários de contraditório e ampla defesa.

A matéria foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal como de repercussão geral, no julgamento do RE no. 594.296<sup>5</sup> (tema 138), que re-

<sup>4</sup> “Art. 1º: As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem” (BRASIL, 1932).

<sup>5</sup> “RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ADMINISTRATIVO. EXERCÍCIO DO PODER DE AUTOTUTELA ESTATAL. REVISÃO DE CONTAGEM DE TEMPO DE SERVIÇO E DE QUINQUÊNIOS DE SERVIDORA PÚBLICA. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. 1. Ao Estado é facultada a revogação de atos que repute ilegalmente praticados; porém, se de tais atos já decorreram efeitos concretos, seu desfazimento deve ser precedido de regular processo administrativo. 2. Ordem de revisão de contagem de tempo de serviço, de cancelamento de quinquênios e de devolução de valores tidos por indevidamente recebidos apenas pode ser imposta ao servidor depois de submetida a questão ao devido processo administrativo, em que se mostra de obrigatória observância o respeito ao princípio do contraditório e da ampla defesa. 3. Recurso extraordinário a que se nega provimento” (BRASIL, 2012).

forçou a necessidade de instauração de procedimento administrativo sob o rito do devido processo legal e com obediência aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

É claro que a exigência de processo administrativo prévio não se faz pertinente quando a declaração de nulidade decorre de decisão judicial, competindo à Administração cumprir a determinação proferida<sup>6</sup>.

### **3. PROCEDIMENTOS PARA A ABERTURA DO PROCESSO ADMINISTRATIVO PREVIDENCIÁRIO**

Desde logo, indaga-se quais os procedimentos instituídos para a abertura desse processo administrativo, que não se trata de processo administrativo disciplinar, regido pelos Estatutos funcionais dos entes federativos.

Trata-se de processo administrativo, no caso previdenciário, a ser regulado pelas normas estabelecidas pela lei ou ato normativo do respectivo ente federativo instituidor do regime próprio para seus servidores.

No âmbito federal, a matéria encontra-se prevista no artigo 53 e seguintes da Lei no. 9.784, de 1999, e no âmbito do Estado de São Paulo, vem prevista nos arts. 57 a 61 da Lei no. 10.177, de 30 de dezembro de 1998 (regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual), dispositivos aos quais os respectivos RPPS prestam observância.

Como se trata de tema de direito administrativo, incumbe a cada ente federativo editar suas respectivas normas ou adotar as constantes de algum diploma legislativo que o regula, quais sejam as da União, ou, em se tratando de Município, as do Estado no qual se integra, por analogia, mediante processo de integração das correspondentes normas.

<sup>6</sup> O STF já decidiu nesse sentido na Rcl. 5.819, Pleno, Rel. Min. Carmen Lúcia, p.18.06.2009.

Vários entes nesse sentido legislaram, como fazem ver a Lei no. 33, de 26.12.96, do Estado de Sergipe; Lei no. 11.781, de 06.06.2000, do Estado de Pernambuco; Lei no. 2.834, de 7.12.2001, do DF (que recepcionou a lei federal); Lei no. 7.692, 01.07.2002, do Estado do Mato Grosso.

Saliente-se, por oportuno, que o prazo decadencial de 10 (dez) anos estabelecido pela lei paulista no. 10.177, de 1998, foi considerado inconstitucional na ADI 6019, tendo o STF, em 15.04.2021, decidido que "é inconstitucional lei estadual que estabeleça prazo decadencial de 10 (dez) anos para anulação de atos administrativos reputados inválidos pela Administração Pública estadual" (MARINELA, 2015)<sup>7</sup>.

Com relação às unidades gestoras dos regimes próprios, muitas contam, nas suas respectivas leis previdenciárias, com capítulo específico tratando dos procedimentos que devem ser adotados, tanto da parte da Administração, de ofício, quanto da parte do segurado, garantindo o devido processo legal, com os corolários do contraditório e ampla defesa, para as situações de revisão dos atos concessivos de benefícios previdenciários.

#### **4. O PRAZO DE REVISÃO: NATUREZA, DATA INÍCIO DA CONTAGEM E APLICAÇÃO A CASOS ANTERIORES À LEI QUE ESTABELECE O PRAZO**

Quanto à natureza do prazo para revisão dos atos administrativos em geral, neles se enquadrando os atos administrativos previdenciários,

---

<sup>7</sup>No julgamento, a Corte modulou os efeitos da decisão para que: (i) sejam mantidas as anulações já realizadas pela Administração até a publicação da ata do julgamento de mérito desta ação direta (23.04.2021), desde que tenham observado o prazo de 10 (dez) anos; (ii) seja aplicado o prazo decadencial de 10 (dez) anos aos casos em que, em 23.04.2021, já havia transcorrido mais da metade do tempo fixado na lei declarada inconstitucional (aplicação, por analogia, do art. 2.028 do Código Civil[1]); e (iii) para os demais atos administrativos já praticados, seja o prazo decadencial de 5 (cinco) anos contado a partir da publicação da ata do julgamento de mérito desta ação (23.04.2021) nos termos do voto do Ministro Roberto Barroso, Redator para o acórdão, vencido o Ministro Marco Aurélio. O Ministro Nunes Marques acompanhou o Ministro Roberto Barroso com ressalvas. Plenário, Sessão Virtual de 30.4.2021 a 11.5.2021 (acórdão ainda não disponibilizado na data da elaboração deste artigo).

há uma certa divergência doutrinária quanto à natureza desse prazo, entendendo alguns que se trata de prazo de prescrição, outros de decadência. A corrente majoritária, utilizando o regime do Código Civil adota o instituto da decadência (MARINELA, 2015).

O STF deixou bem claro que “a Corte admite a incidência do prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei no. 9.784, de 1999 para a instauração dos procedimentos que visem anular atos administrativos, salvo comprovada má-fé do interessado” (BRASIL, 2014a)<sup>8</sup>. Como é óbvio, a má-fé, devidamente comprovada, jamais estabiliza as relações jurídicas, podendo ser anulada a qualquer tempo.

Importante ainda realçar que o prazo decadencial, no entendimento do STF, não diz respeito à revisão de atos, mas à anulação dos atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis aos destinatários, ressalvados, sempre, aqueles em que for comprovada a má-fé<sup>9</sup>.

Outro ponto significativo a considerar é a data a partir da qual começa a fluir o prazo decadencial, também já definido pelo STF como a data da publicação do registro do ato de aposentadoria ou pensão por morte, pelo Tribunal de Contas<sup>10</sup>.

A Corte levou em consideração a natureza complexa do ato de aposentadoria ou de pensão submetido à apreciação da legalidade pelos Tribunais de Contas, para fins de registro, nos termos da determinação contida no inciso III do art. 71<sup>11</sup> da Constituição Federal.

<sup>8</sup> RE 795.061, AgR, 1ª Turma, Rel. Dias Toffoli, p. 07.10.2014

<sup>9</sup> RMS 31.498, AgR, 2ª Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, p. 18.02.2014.

<sup>10</sup> MS 26.132 AgR 2ª Turma, Rel. Min. Dias Toffoli, p. 01.12.2016; MS 33.561/DF, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, p. 07.11.2016; MS 27.722 AgR, 2ª Turma, El. Min. Teori Zavascki; MS 27.628 AgR, 1ª Turma, Rel. Min. Rosa Weber, p. 06.11.2015; MS 28604 AgR, 1ª Turma, Rel. Min. Marco Aurélio, p. 21.02.2013.

<sup>11</sup> “Art. 71 [...] III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório” (BRASIL, 1988).

Com efeito, não obstante a existência de algumas vozes discordantes na doutrina<sup>12</sup> e no seio do STF, a jurisprudência da Corte tem-se assentado no sentido de que o ato concessivo de aposentadoria, pensão ou reforma configura ato complexo, cujo aperfeiçoamento somente ocorre com o registro perante o Tribunal de Contas, após submissão a juízo de legalidade.

A exemplo da discussão que se travou no STF (RE 626.489) a respeito da aplicação do prazo decadencial previsto no art. 103 e 103 A da Lei no 8.213, de 1991, aos atos anteriores à lei que fixou o prazo decadencial previsto nos citados artigos, também em relação à aplicação do art. 54 da Lei no. 9.784, de 1999, aos atos anteriores à lei, ocorreu a discussão.

E, especificamente sobre o artigo 54, a jurisprudência do Excelso Pretório revela que suas duas turmas têm orientação no mesmo sentido, ou seja, a lei que estabelece prazo de decadência se aplica aos casos anteriores, mas o prazo começa a ser contado a partir da data de sua vigência da lei (1º de fevereiro de 1999)<sup>13</sup>.

## **5. O PRAZO DE REVISÃO E OS PRINCÍPIOS DA SEGURANÇA JURÍDICA E BOA-FÉ**

Os atos concessivos de aposentadoria e pensão, em razão dos atributos de legitimidade e veracidade, geram para os beneficiários confiança e certeza na situação jurídica. Se assim não fosse haveria uma eterna desconfiança a permeiar a relação entre beneficiário e o órgão concedente. (BRIGUET; VICTORINO; HORVATH JÚNIOR, 2007).

<sup>12</sup> "Para alguns, inclusive ministros do STF, o ato de aposentadoria seria ato composto: é o que resulta da vontade única de um órgão, mas depende da verificação por parte de outro, para se tornar exequível. (...) O ato composto distingue-se do ato complexo porque este só se forma com a conjugação de vontades de órgãos diversos, ao passo que aquele é formado pela vontade única de um órgão, sendo apenas ratificado por outra autoridade. Essa distinção é essencial para se fixar o momento da formação do ato e saber-se quando se torna operante e impugnável" (MEIRELLES, 2001, p. 164).

<sup>13</sup> RMS 25.856, 2ª Turma, Rel. Min. Eros Grau, p. 14.05.2010; RMS 27.022, 1ª Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, p. 30.05.2011; AI 853.538, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, p. 27.09.2012; RMS 27.998, 1ª Turma, Rel. Min. Dias Toffoli, p. 21.09.2012.

Como aduz a doutrina, num Estado de Direito, politicamente organizado e que obedece às suas próprias leis, o princípio da legalidade está no cerne desse regime, entretanto não pode ser aplicado como regra absoluta, sendo indispensável sua ponderação face aos demais princípios do ordenamento jurídico (MARINELA, 2015).

A invalidação ou anulação dos atos concessórios enfrenta dois polos: de um lado encontra-se o princípio da legalidade violado e de outro o da segurança jurídica e o da proteção da confiança, que pode ser considerado como o princípio da boa-fé.

A doutrina assinala muito bem esse conflito quando afirma:

É importante que se deixe bem claro, entretanto, que o dever (e não o poder) de anular os atos administrativos inválidos só existe quando no confronto entre o princípio da legalidade e o da segurança jurídica o interesse público recomende que aquele seja aplicado e não este. Todavia, se a hipótese inversa verificar-se, isto é, se o interesse público maior for de que o princípio aplicável é o da segurança jurídica e não o da legalidade da Administração Pública, então a autoridade competente terá o dever (e não o poder) de não anular, porque se deu a sanatória do inválido pela conjugação da boa-fé dos interessados com a tolerância da Administração e com o razoável lapso de tempo. (SILVA, 2003, p. 32-33).

O art. 54 da Lei no. 9.784/99, assim como todos os dispositivos das leis dos entes federativos, que contemplam o prazo decadencial para anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários, reflete os mencionados princípios da segurança e o da confiança, conjugando-os. Objetiva, essencialmente, estabilizar as relações jurídicas pela convalidação dos atos administrativos tismados de ilegalidade.

Assim, a jurisprudência do STF tem-se orientado em muitos casos por fazer prevalecer a segurança jurídica e a boa-fé, como no RE 442.683/RS, argumentando que os princípios da boa-fé e da segurança jurídica autorizam a adoção dos efeitos *ex nunc* para a decisão que decreta a inconstitucionalidade e que os prejuízos que adviriam para a Administração

seriam maiores que eventuais vantagens do desfazimento dos atos administrativos<sup>14</sup>.

No mesmo sentido, outras decisões proferidas pela Corte fizeram prevalecer os princípios da segurança jurídica e boa-fé<sup>15</sup>.

Consigne-se, ainda, que, como reforço e resguardando a segurança jurídica, temos a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade que autoriza a adoção dos efeitos *ex nunc* para a decisão que decreta a inconstitucionalidade.

A lei no. 9.868, de 10 de novembro de 1999, dispõe no art. 27 que ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o STF, por maioria de 2/3 de seus membros, restringir os efeitos da declaração, decidindo que ela só terá eficácia a partir do trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.

Dois acórdãos que sobressaem a respeito do tema, em matéria de servidores públicos, nos quais o STF modulou os efeitos da decisão, são o proferido na ADI 5.111<sup>16</sup>, em que se julgou a inconstitucionalidade da manutenção dos servidores estáveis no RPPS (art. 19 do ADCT), ressalvados dos efeitos da decisão os servidores já aposentados e aqueles que, até a data da publicação da ata do julgamento, tivessem preenchido os requisitos para a aposentadoria (direito adquirido).

Outro também importante: ADI 4.876<sup>17</sup>, em que foi declarada a inconstitucionalidade do art. 7º da LC 100/2007, do Estado de Minas Gerais, que tornava titulares de cargos efetivos servidores que ingressaram na administração pública sem concurso público, com afronta ao art. 37, II,

<sup>14</sup> RE 442.683, 2ª Turma, Rel. Min. Carlos Velloso, p. 24.03.2006.

<sup>15</sup> RE 434.222 AgR, 2ª Turma, Rel. Min. Carlos Velloso, p. 01.07.2005; MS 22357/DF, Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, p. 05.11.2004.

<sup>16</sup> STF: ADI 5.111, Pleno, Rel. Min. Dias Toffoli, p. 17.12.2018

<sup>17</sup> STF: ADI 4.876, Pleno, Rel. Dias Toffoli, p. 8.9.2015

da CF. Nesse caso a modulação foi feita no sentido de efeitos prospectivos, ou seja, a decisão produziria efeitos a partir de doze meses contados da data da publicação da ata do julgamento, tempo hábil para realizar do concurso público e nomeação dos novos servidores e quanto aos cargos para os quais existia concurso em andamento ou dentro do prazo de validade, determinou-se a incidência imediata dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade.

Em algumas situações, o STF modulou os efeitos da decisão pela inconstitucionalidade, admitindo a percepção, pelo servidor de diferenças remuneratórias em face de novos posicionamentos na carreira, de modo que não sofressem decréscimo remuneratório, diferenças essas que seriam absorvidas pelos reajustes posteriores.

Confira-se o teor das seguintes ementas:

Ação Direta de Constitucionalidade. 2. Lei. 13.909 do Estado de Goiás. 3. Gratificação de Desempenho para servidores públicos. Fixação pelo Governador e distribuição pelo Secretário de Estado. Violação do art. 37, X, da Constituição Federal. Necessidade de lei. 4. Carreira do Magistério estadual. Professor da Educação Básica. Ingresso por concurso público. Cargo de Carreira. Acesso às classes da carreira por promoção com base em merecimento. Possibilidade. 5. Ação julgada parcialmente procedente. 6. Modulação de efeitos para que os servidores não sofram decréscimo remuneratório. (BRASIL, 2020a).

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Artigos 17, 18 e 25 da Lei 4.620/2005 do Estado do Rio de Janeiro. Plano de cargos e carreira do Judiciário. 3. É possível ao Supremo Tribunal Federal analisar a validade de normas revogadas, quando seus efeitos são mantidos pelas normas cuja constitucionalidade é impugnada. 4. A organização de cargos de distintas atribuições e exigências de qualificação (técnico de atividade judiciária e analista judiciário) em carreira única constitui meio de provimento derivado, vedado pela Constituição. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 25 da Lei 4.620/2005 e conferir interpretação conforme à Constituição a seus arts. 17 e 18, para que o reenquadramento se faça a partir do cargo de admissão dos servidores. 6. Modulação de efeitos, de forma a garantir que os servidores não tenham decréscimo remuneratório, sendo a diferença absorvida pelos aumentos futuros. (BRASIL, 2020b).

De qualquer modo, a dificuldade é definir quando deve prevalecer a legalidade, quando a segurança jurídica. Quando o ato deve ser preservado e quando deve ser anulado.

No julgamento do ARE 841.601 AgR, pelo STF, a decisão foi pela prevalência do princípio da legalidade<sup>18</sup>.

Há ainda situações de afronta direta à Constituição Federal, como aposentadorias decorrentes da acumulação ilícita de cargos públicos, acesso a cargos efetivos sem prévia aprovação em concurso público, ou pensões por morte decorrentes de acumulações ilícitas.

Em determinada hipótese de afronta direta à Constituição, reconhecendo a repercussão geral do tema, o STF fez prevalecer a supremacia da Constituição Federal, pelo que importante trazer à colação excerto do voto do Ministro relator, que bem sintetizam, para o caso, o fundamento da decisão:

O Supremo Tribunal Federal já assentou que situações de flagrante inconstitucionalidade não devem ser consolidadas pelo transcurso do prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei 9.784/99, sob pena de subversão das determinações insertas na Constituição Federal de 1988.

---

<sup>18</sup> "EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONCURSO PÚBLICO. FRAUDE. INDENIZAÇÃO A SERVIDOR EXONERADO. NÃO CABIMENTO. CARÁTER PROTRELATÓRIO. IMPOSIÇÃO DE MULTA. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que a Administração pode anular seus atos ilegais ou inconstitucionais a qualquer tempo (Súmulas 346 e 473/STF). Tal anulação não caracteriza ofensa aos princípios da segurança jurídica, da confiança e da boa-fé objetiva, nem gera direitos (ARE 936.196 AgR, Rel. Min. Edson Fachin). 2. A contratações de pessoal realizadas pela Administração Pública sem a observância das normas referentes à indispensabilidade da prévia aprovação em concurso público não geram quaisquer efeitos jurídicos válidos, a não ser o direito à percepção dos salários referentes ao período trabalhado. São inexigíveis outras verbas, mesmo sob pretexto de reparação de danos (RE 705.140/RS, Rel. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno). 3. Nos termos do art. 85, § 11, do CPC/2015, fica majorado em 25% o valor da verba honorária fixada anteriormente, observados os limites legais do art. 85, §§ 2º e 3º, do CPC/2015. Tal verba, contudo, fica com sua exigibilidade suspensa em razão do deferimento da assistência judiciária gratuita ao agravante, nos termos do art. 98, § 3º, do CPC/2015. 3. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015" (BRASIL, 2018).

Como já tive a oportunidade de consignar, não pode haver usucapião de constitucionalidade, pois a obrigatoriedade da Constituição deriva de sua vigência. Não é possível entender, portanto, que o tempo derroque a força obrigatória de seus preceitos por causa de ações omissivas ou comissivas de autoridades públicas (v.g. MS nº 30.016/DF-AgR, Tribunal Pleno, de minha relatoria, DJe de 30/4/14)

[...]

Verifico, assim, que a matéria em questão está inserida na ordem constitucional, sendo, por tal razão, insuscetível de decadência administrativa. [...]

Desse modo, reconheço o poder-dever da administração pública de revisitar seus atos, em procedimento administrativo, com a observância do devido processo legal, como uma manifestação da obrigação de velar pela supremacia constitucional, princípio propulsor do Estado Democrático de Direito. (BRASIL, 2020e)<sup>19</sup>.

Noutras situações flagrantemente inconstitucionais, o STF também decidiu pela sua não superação pela simples incidência do prazo de decadência<sup>20</sup>.

De sua vez, o Tribunal de Contas da União entendeu prevalecer o princípio da legalidade em caso de acumulação ilícita de cargos, consoante acórdão no 1707/2019, cuja ementa é a seguinte:

Pessoal. Acumulação de cargo público. Irregularidade. Inconstitucionalidade. Regularização. Decadência. Entendimento.

Não incide a decadência quando se trata de acumulação inconstitucional de cargos, empregos ou funções públicas, devendo os órgãos e as entidades da Administração Pública Federal regularizarem esse tipo de situação mesmo quando o ato de admissão ou concessão já tenha sido registrado pelo TCU, independentemente do tempo transcorrido. (BRASIL, 2019)<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> RE 817.338 RG (tem 839), Rel. Min. Dias Toffoli, p. 31.07.2020. Tese firmada: "No exercício de seu poder de autotutela, poderá a Administração Pública rever os atos de concessão de anistia a cabos da Aeronáutica relativos à Portaria nº 1.104, editada pelo Ministro de Estado da Aeronáutica, em 12 de outubro de 1964 quando se comprovar a ausência de ato com motivação exclusivamente política, assegurando-se ao anistiado, em procedimento administrativo, o devido processo legal e a não devolução das verbas já recebidas" (BRASIL, 2020e).

<sup>20</sup> STF: MS 28.279, Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, p. 29.04.2011; MS 26.860, Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, p. 23.09.2014; MS 28.273 AgR, Pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, p. 21.02.2013.

<sup>21</sup> TC 03978/2018-0, Relator Min. Bruno Dantas, p. 24.07.2019.

Registre-se que avulta, da maioria das decisões judiciais proferidas sobre o tema, a inércia da Administração Pública que suporta as situações sabidamente inconstitucionais ou ainda não exerce a fiscalização necessária, tais como inexistência de concurso público de ingresso para alguns casos, acumulação ilícita, bem como os acessos indevidos. Nessas hipóteses os servidores permanecem por anos a fio e somente no ato de concessão de aposentadoria ou da apreciação da legalidade pelos Tribunais de Contas, para fins de registro, é que se verifica a impossibilidade de sua manutenção.

De se observar, ainda, que o exame da legalidade da acumulação de cargos deve ser contínuo, porquanto os profissionais que acumulam (geralmente, professores e profissionais da saúde) estão em contínua movimentação, tendo em vista inclusive a comprovação da compatibilidade de horário, de maneira que a acumulação deve ser verificada sempre, não só quando do seu ingresso.

Por sua vez, os Tribunais de Contas a quem compete a fiscalização dos atos administrativos que geram despesas, muitas vezes não controlam devidamente essas situações inconstitucionais ou ilegais quando da realização de suas auditorias, inclusive da folha de pagamento e da legislação municipal que regula os planos de carreiras e quadro de pessoal onde constam os cargos públicos.

Enfim, nem sempre é fácil à Administração Pública, em especial aos órgãos gestores dos RPPS tomarem a medida necessária para restabelecer a regularidade do ordenamento jurídico, desfazendo os atos inconstitucionais, como os citados, usando da prerrogativa da autotutela, consagrada pelas Súmulas 346 e 473 do STF.

De qualquer modo, qualquer revisão de aposentadoria ou pensão por morte concedidas, realizadas pela Administração, com efeitos desfavoráveis ao segurado do regime, certamente será submetida ao Poder Ju-

diciário, conforme estabelece a Súmula 473, in fine: “ressalvada, em todos os casos a apreciação judicial” (BRASIL, 1969).

## 6. PRAZO DE REVISÃO APÓS O JULGAMENTO, PELO STF, DO TEMA 445 (RE 636.553/RS)

Até pouco tempo atrás, os precedentes firmados pela Corte eram no sentido de que não se operava a decadência prevista no art. 54 da Lei n. 9.784, de 1999, no período compreendido entre o ato administrativo concedido de aposentadoria ou pensão e o posterior julgamento de sua legalidade e registro pelo Tribunal de Contas da União, por consubstanciar o exercício da competência constitucional de controle externo (art. 71, III, CF).

A jurisprudência consolidada do STF passou a se manifestar no sentido de exigir que a Corte de Contas assegurasse a ampla defesa e o contraditório nos casos em que o controle externo de legalidade exercido pela Corte ultrapassasse os 5 (cinco) anos, contados a partir da data de entrada no Tribunal<sup>22</sup>.

Por força da Súmula Vinculante no. 3<sup>23</sup>, assegurava-se, assim, o contraditório e a ampla defesa, quando da decisão do Tribunal de Contas pudesse resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficiasse o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão.

---

<sup>22</sup> MS 24781, Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, p. 09.06.2011; MS 33.805 AgR, 2ª Turma, Rel. Min. Edson Fachin, p. 14.03.2018.

<sup>23</sup> Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão.

Sobreveio, então, a decisão pelo STF, do RE 636.553/RS, reconhecida a repercussão geral do tema (tema 445)<sup>24</sup>, pela qual ficou definida a seguinte tese:

Em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, os Tribunais de Contas estão sujeitos ao prazo de 5 anos para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, a contar da chegada do processo à respectiva Corte de Contas. (BRASIL, 2020d).

Opostos embargos de declaração dessa decisão, foram eles rejeitados, enfatizando-se, inclusive que o prazo de 5 (cinco) anos estabelecido para o Tribunal de Contas julgar a legalidade das aposentadorias e pensões, é um prazo ininterrupto<sup>25</sup>, *tout court*, contado a partir da entrada do processo na Corte de Contas, e que uma vez atingido, faz com que o ato de aposentadoria ou pensão seja considerado tacitamente apreciado, ou seja, tacitamente registrado.

Observe-se que esse prazo não se confunde com o prazo decadencial de 05 (cinco) anos, a contar do registro do ato, tácito ou expresso, pelo Tribunal de Contas, para que se proceda à sua revisão com fundamento no art. 54 da Lei no. 9.784, de 1999, que permanece aplicável, ou, no caso dos demais entes federativos, no dispositivo que contemple o respectivo prazo decadencial.

Traduzindo essa nova orientação, o acórdão 122/2021 proferido pelo TCU, no processo TC 013.339/2020-6, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, Sessão de 27.01.2021, Ata 2/2021, encontra-se ementado nos seguintes termos:

Ato sujeito a registro. Princípio da segurança jurídica. Apreciação. Prazo. Revisão de ofício.

Passados cinco anos, contados de forma ininterrupta, a partir da entrada de ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão no TCU, sem sua apreciação, o ato será considerado registrado tacitamente, abrindo-se, a

<sup>24</sup> RE 636.553, Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, p. 26.05.2020.

<sup>25</sup> Código Civil/ Art. 207. "Salvo disposição legal em contrário, não se aplicam à decadência as normas que impedem, suspendem ou interrompem a prescrição" (BRASIL, 2020).

partir daí, a possibilidade de revisão, nos termos do art. 54 da Lei 9.784/1999 (RE 636.553 - Tema 445 da Repercussão Geral) c/c art. 260, § 2º, do Regimento Interno do TCU. (BRASIL, 2021).

Essas são as considerações que entendemos oportunas para o debate do tema proposto, apresentando, assim, as seguintes

## 7. CONCLUSÕES

Neste artigo, procuramos tratar da revisão das aposentadorias e pensões, instituto de nítido caráter administrativo, tecendo as observações necessárias sobre os vários aspectos em que ele se desdobra, especialmente o processo administrativo previdenciário, o prazo de revisão, os princípios da segurança e da boa-fé, frente ao da legalidade, trazendo a contribuição doutrinária e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal para a compreensão e elucidação desses aspectos.

O importante é deixar consignado que a revisão dos atos de aposentadoria e de pensão por morte que contiverem vícios de inconstitucionalidade ou ilegalidade podem e devem ser revistos, ainda que já aprovados e registrados pelos Tribunais de Contas, observado o prazo decadencial que a lei do respectivo ente federativo estabelece e a Súmula no. 6 do STF, considerando que o ato de aposentadoria e da pensão por morte é complexo, ou seja, "um ato que só se aperfeiçoa pelas manifestações convergentes de várias autoridades, não sendo admissível que qualquer delas, por si só, possa desfazer uma situação criada por sua ação conjunta" (BRASIL, 1964b).

De igual modo, ao beneficiário da aposentadoria ou pensão também cabe o direito de ver o ato concessivo revisto, sempre que ele esteja em desconformidade com a lei ou a Constituição, observado também o prazo decadencial estabelecido pela respectiva lei de regência.

Entre os aspectos tratados, desponta o recente tema 445 julgado

pelo STF, que vem, com certeza, ensejar a alteração dos procedimentos de análise dos processos de aposentadoria e pensão por morte, junto aos Tribunais de Contas, diante do prazo de cinco anos que lhes foi estabelecido para a decisão final, sob pena da ocorrência do registro tácito desses atos concessivos de benefícios previdenciários.

De toda sorte não está proscrito o instituto da revisão das aposentadorias e pensões, pois, após o registro, ainda que tácito, verificados vícios de inconstitucionalidade ou ilegalidade, cabe novo exame revisional, assegurado ao beneficiário, por certo, o devido processo legal, com os corolários de contraditório e ampla defesa.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, A. C. C. do. Validade e invalidade do ato administrativo. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, n. 9, p. 1-18, jan./mar., 2001.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 8 jan. 1932.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. *Diário Oficial da União*, Brasília, 11 jan. 2002.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.782/RJ. Relator: Min. Gilmar Mendes, 29 de maio de 2020. *DJe*, Brasília, 18 jun. 2020a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.551/GO. Relator: Min. Gilmar Mendes, 29 de junho de 2020. *DJe*, Brasília, 13 jul. 2020b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.096/DF. Rel. Min. Edson Fachin, 13 de outubro de 2020. *DJe*, Brasília, 26 nov. 2020c.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 795.061/DF. Relator: Min. Dias Toffoli, 5 de agosto de 2014. *DJe*, Brasília, 6 out. 2014a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 594.296/MG. Relator: Min. Dias Toffoli, 21 de setembro de 2011. *DJe*, Brasília, 13 fev. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com Agravo nº 841.601/RS. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 26 de outubro de 2018. *DJe*, Brasília, 9 nov. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 636.553/RS. Relator: Min. Gilmar Mendes, 19 de fevereiro de 2020. *DJe*, Brasília, 26 maio 2020d.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário nº 817.338/2020. Relator: Min. Dias Toffoli, 16 de outubro de 2019. *DJe*, Brasília, 31 jul. 2020e.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário nº 626.489/. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 16 de outubro de 2013. *DJe*, Brasília, 23 set. 2014b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 346, de 13 de dezembro de 1963. Súmula da Jurisprudência Predominante do Supremo Tribunal Federal – Anexo ao Regimento Interno. Brasília: Imprensa Nacional, 1964a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 473, de 3 de dezembro de 1969. *Diário da Justiça*, Brasília, 10 dez. 1969.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 6, de 13 de dezembro de 1963. Súmula da Jurisprudência Predominante do Supremo Tribunal Federal - Anexo ao Regimento Interno. Brasília: Imprensa Nacional, 1964b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Tomada de Contas nº 013.339/2020-6. Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues, 27 de janeiro de 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Tomada de Contas nº 03978/2018-0. Relator: Min. Bruno Dantas, 24 de julho de 2019.

BRIGUET, M. R. C.; VICTORINO, M. C. L.; HORVATH JÚNIOR, M. *Previdência Social: aspectos práticos e doutrinários dos regimes jurídicos próprios*. São Paulo: Atlas, 2007.

CARVALHO FILHO, J. dos S. *Manual de direito administrativo*. 18. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007.

MARINELA, F. *Direito administrativo*. 9. Ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MEIRELLES, H. L. *Direito administrativo brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

SILVA, A. do C. e. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro e o direito administrativo e o direito da administração pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da Lei do Processo Administrativo da União (lei no. 9.784/99). *Revista da Procuradoria Geral do Estado RS*, Porto Alegre, n. 57, p. 35-78, dez. 2003.



**5**

**RESISTÊNCIA À REFORMA DA  
PREVIDÊNCIA: UMA ANÁLISE  
À LUZ DA TEORIA DE PIERRE  
BOURDIEU**



**Autor:** Carlos Henrique Firmino de Oliveira

**Biografia:** Firmino é policial federal e está há vinte anos na administração pública, tendo migrado voluntariamente para o RPC (Regime de previdência complementar) em 2018. É graduado pela Escola Naval, especialista em investimentos (CEA - Anbima), mestre em Economia (Insper-SP) e doutorando em Finanças (Mackenzie-SP). Atualmente desenvolve duas frentes de trabalho, uma como professor da Academia Nacional de Polícia (ANP-DF) e outra como membro do Laboratório de Tecnologia contra Lavagem de Dinheiro da Polícia Federal (LAB-LD\PF\SP). Contribuiu na idealização do primeiro curso de investigação contra fraudes em fundos de previdência e fundos de investimentos da PF, curso onde ainda ministra aulas. Também é professor do Curso de investigação e análise financeira (CIAF), curso mais demandado da PF. Como investigador de crimes financeiros, teve participação significativa em operações de alta complexidade como a Encilhamento (2018). Participou de grupo de trabalho do Ministério da Economia para reformular legislação aplicada a investimentos de fundos previdenciários. Presidiu o Instituto dos Profissionais de Prevenção à Lavagem de Dinheiro (IPLD), entidade associativa de nível nacional promotora de eventos educacionais sem fins lucrativos. Participou da elaboração dos códigos de ética do IPLD e da Associação Brasileira de Instituições de Previdência Estaduais e Municipais (ABIPEM).

**E-mail:** henriquefirmino@yahoo.com.br

## 1. INTRODUÇÃO

O sistema previdenciário brasileiro é marcado por recorrentes reorganizações. A mais recente delas foi promulgada pelo congresso nacional em 2019. Essa reforma foi precedida por discussões técnicas, jurídicas e políticas com o fim maior de reduzir a tendência de crescimento do déficit atuarial. Parte visível dessa argumentação pode ser encontrada na exposição de motivos do Ministério da Economia (BRASIL, 2019) que encaminhou o texto inicial da proposta de emenda à constituição à Presidência da República. Essa proposta foi posteriormente recebida pelo Congresso Nacional, onde tramitou e ficou conhecida como PEC 6/2019.

Um dos objetivos da reforma seria o de buscar maior equidade e convergência entre os dois grandes regimes de previdência. Ou seja, entre os regimes próprios de servidores públicos (RPPS) e o regime geral de previdência social que se aplica a todos os demais trabalhadores (RGPS). União, estados e municípios têm a prerrogativa de instituir regimes próprios para seus servidores públicos. A União e os estados instituíram seus RPPS e aproximadamente 70% da população brasileira residia em municípios que possuíam RPPS em 2019 (BRASIL, 2019).

Isso posto, a pergunta de pesquisa deste artigo é: por que os servidores públicos gozam de regime próprio e conseguem se aposentar com proventos mais altos que os demais trabalhadores? A resposta jurídica a essa pergunta é: por ser prerrogativa prevista na Constituição Federal e em leis específicas (Art. 40 CF/1988 alterado por EC 20/1998, EC 41/2003 e EC 103/2019) e porque os servidores públicos contribuem sobre uma base de cálculo maior do que os demais trabalhadores (Art. 4º da lei 10.887/2004). No entanto, a conjuntura que desencadeou nesse arcabouço jurídico não está explicada. Assim, o objetivo deste artigo é responder a essa pergunta a partir da ótica estruturalista de Bourdieu, ampliando o entendimento do problema e de suas possíveis soluções.

Para fins de delimitação do objeto de estudo, são tratadas as regras previdenciárias relativas ao benefício de aposentadoria regular aplicáveis aos servidores da União em contraste com os trabalhadores submetidos ao RGPS. São dois conjuntos de regras uniformes em todo o território nacional e que atendem a um grande espectro de atividades laborais. A partir deste estudo, podem ser feitas analogias que se apliquem aos estados e municípios.

No item 2 deste estudo são apresentadas evidências que demonstrem as diferenças teóricas e práticas nas regras previdenciárias entre o RGPS e o RPPS da União que podem ser interpretadas como privilégios. No item 3, são definidos os parâmetros de análise preconizados por Bourdieu delimitando o espaço social pelos capitais e a disposição relacional dos agentes com seus respectivos habitus. No item 4, discorre-se a respeito do capital político detido pelo estamento burocrático brasileiro. Por fim, no item 5, expõem-se as conclusões, avenidas para estudos futuros e limitações desta pesquisa.

## 2. EVIDENCIANDO OS PRIVILÉGIOS

Para que se possa analisar os supostos privilégios das aposentadorias regulares de servidores públicos sob a ótica de Bourdieu, é preciso primeiro verificar se há evidência que suporte a hipótese de privilégio. Para tanto, é preciso definir o conceito de privilégio: "Posição de superioridade, amparada ou não por lei ou costumes, decorrente da distribuição desigual do poder político ou econômico" (MICHAELIS, c2021). Apresentada essa definição em dicionário, passa-se a delimitar o objeto de estudo à aposentadoria regular e verificar se há privilégio de uma categoria em relação às demais.

Aposentadoria é um benefício previdenciário concedido aos trabalhadores que se veem impossibilitados de exercer suas atividades laborais

por consequência das limitações naturais que chegam junto com o ocaso da vida. Como todos os seres humanos envelhecem, foram criadas instituições capazes de captar recursos do trabalhador ao longo de sua fase economicamente ativa (período contributivo) e verter benefícios no estágio posterior em que o trabalhador não tem mais condições de trabalhar. No Brasil, o principal sistema é o RGPS, gerido pelo INSS e que atende a todos os trabalhadores que não estejam vinculados ao RPPS. Em alguns casos, entes públicos e privados podem instituir entidades que vão integrar o regime de previdência complementar (RPC) que, como o nome já deixa claro, complementa os benefícios concedidos pelo regime geral e pelo regime próprio de servidores. A relação jurídica entre o trabalhador e sua previdência é regido por lei e, em alguns aspectos, até pela Constituição Federal. Assim, mais do que uma relação consumerista bilateral, a previdência é uma relação coletiva que abrange absolutamente todos os trabalhadores do país. Mais do que isso, devido à forma como são calculados os benefícios, vincula trabalhadores de diferentes gerações. Em resumo, os benefícios dos trabalhadores aposentados hoje são pagos com as contribuições dos trabalhadores que estão economicamente ativos neste momento. Essa forma de cálculo é chamada de sistema de repartição simples. Caso as despesas previdenciárias superem as receitas, o tesouro nacional cobre a diferença (Art. 248 e 249 da CF/88). No limite, parte do custeio da previdência, RGPS ou RPPS, recai sobre a totalidade da população pagadora de impostos.

A tabela a seguir demonstra a diferença entre receitas e despesas previdenciárias do RPPS da união.

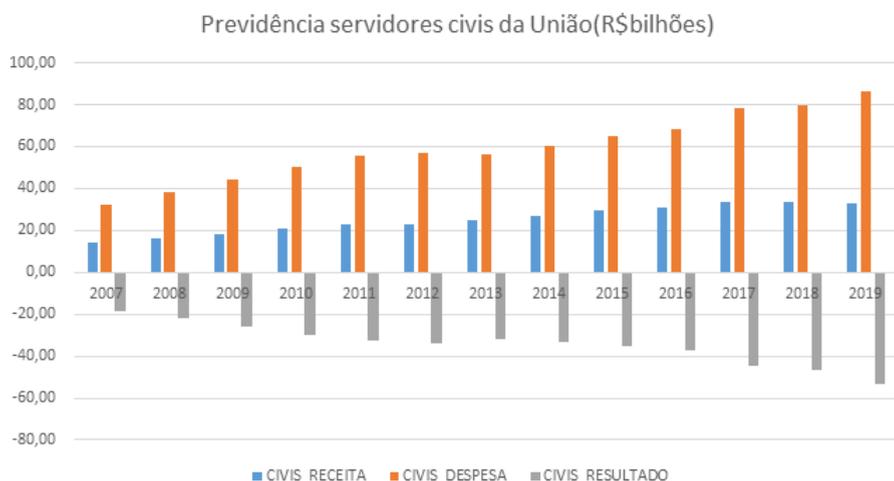
Tabela 1 - Resultado Previdenciário RPPS União

	CIVIS		RESULTADO
	RECEITA	DESPESA	
2007	R\$ 13.912.094.000,00	R\$ 32.437.328.000,00	-R\$ 18.525.234.000,00
2008	R\$ 16.068.455.850,00	R\$ 38.253.647.290,00	-R\$ 22.185.191.440,00
2009	R\$ 18.510.842.510,00	R\$ 44.096.270.570,00	-R\$ 25.585.428.060,00
2010	R\$ 20.807.680.980,00	R\$ 50.407.320.089,46	-R\$ 29.599.639.109,46
2011	R\$ 22.614.453.900,00	R\$ 55.355.597.070,00	-R\$ 32.741.143.170,00
2012	R\$ 22.983.504.950,00	R\$ 56.998.651.955,18	-R\$ 34.015.147.005,18
2013	R\$ 24.577.284.780,00	R\$ 56.332.038.200,00	-R\$ 31.754.753.420,00
2014	R\$ 26.935.134.370,00	R\$ 60.345.557.500,00	-R\$ 33.410.423.130,00
2015	R\$ 29.498.633.209,81	R\$ 64.896.925.400,93	-R\$ 35.398.292.191,12
2016	R\$ 30.696.403.217,43	R\$ 68.297.955.149,01	-R\$ 37.601.551.932,00
2017	R\$ 33.468.503.000,00	R\$ 78.105.856.000,00	-R\$ 44.637.353.000,00
2018	R\$ 33.410.892.000,00	R\$ 79.850.311.000,00	-R\$ 46.439.419.000,00
2019	R\$ 33.166.946.000,00	R\$ 86.213.011.000,00	-R\$ 53.046.065.000,00

Fonte: Anuário Estatístico de Previdência Social do RPPS (AEPS) (BRASIL, [2021a]).

Para facilitar a visualização e entendimento, segue a tabela em forma de gráfico (autoral).

Figura 1 - Resultado previdenciário RPPS da União



Fonte: Elaborado pelo autor com base no Anuário Estatístico de Previdência Social do RPPS (AEPS) (BRASIL, [2021a]).

Existem basicamente dois critérios para se conceder o direito à aposentaria regular, idade e tempo de contribuição (ou uma combinação entre eles). Reconhecido o direito, passa-se ao cálculo do valor do benefício. A relação entre as contribuições históricas individuais e o valor do benefício efetivamente concedido é chamada de taxa de reposição. Calculado o benefício inicial, esse valor deverá ser corrigido periodicamente por uma taxa de correção. Então, passemos agora a comparar os critérios exigidos para concessão, a taxa de reposição e a taxa de correção.

**Idade:** Esse foi um dos principais itens da última reforma sendo estabelecida e igualada idade mínima de aposentadoria para todos os trabalhadores civis- militares continuam sem previsão de idade mínima. Para os novos trabalhadores e para aqueles que não serão alcançados pelas diversas regras de transição, a idade mínima no setor público e no setor privado serão as mesmas. Embora pareça uma igualdade, é importante lembrar que servidor público não está sujeito a oscilações na remuneração nem a perdas temporárias do vínculo empregatício. O gráfico de remuneração nominal do servidor público se assemelha a uma escada ascendente com degraus de diferentes alturas e larguras. Ou seja, o servidor chega ao fim de sua carreira com vencimentos nominais mais altos que todos os anteriores na mesma carreira. Já o trabalhador privado, terá um gráfico de remuneração que pode ter qualquer formato, inclusive com períodos entre empregos em que a renda é zero. Além disso, pode ser mais difícil um trabalhador privado mais idoso manter-se no ápice de remuneração. Então, ao igualar as idades mínimas de aposentadoria entre os trabalhadores dos setores público e privado, ainda assim seria uma espécie de vantagem ao trabalhador do setor público. Antes da última reforma da previdência, policiais federais e rodoviários federais também não tinham previsão de idade mínima.

**Tempo de contribuição:** Esse critério favorece aos profissionais que tenham mantido vínculo empregatício estável, que é o caso de servi-

dores públicos. O trabalhador privado pode passar por períodos de transição entre ocupações, o que pode resultar em um número menor de contribuições dentro de um mesmo lapso temporal. A última reforma atribuiu um período mínimo de contribuição ao trabalhador do setor público maior do que ao do setor privado.

**Taxa de reposição:** Aqui reside a principal diferença entre servidores da União e trabalhadores do regime geral. Em que pese a EC 103/2019 ter igualado os critérios e os limites de benefícios de RPPS e RGPS, há um legado a ser pago aos atuais aposentados e aos servidores que abrangidos pelas regras de transição. Como já foi mencionado, o gráfico das remunerações nominais do servidor público é como uma escada ascendente, chegando ao final da carreira em seu nível mais elevado. Pois bem, os servidores aposentados e aqueles que ingressaram no serviço público até 2003 podem gozar da integralidade na aposentadoria. Isso significa que o valor inicial de sua aposentadoria equivale aos vencimentos do cargo em que tenha se aposentado. Ou seja, ainda que o servidor tenha contribuído a maior parte da carreira com salários baixos (compatíveis com níveis iniciais da carreira), a aposentadoria se dá com base em seu salário mais alto, ainda que superior à média das contribuições. Tafner e Nery (2019), chamam isso de favor previdenciário, ao passo que o trabalhador do regime geral tem o fator previdenciário, que faz com que o benefício fique inferior à média de contribuições. Além de o segurado pelo regime geral fazer o cálculo que considera o seu histórico de contribuições, ainda tem que vencer o fator previdenciário que tende a reduzir o valor de seu benefício.

A consequência direta que decorre da taxa de reposição favorável aos servidores pode ser visualizada na tabela abaixo. Observa-se que a média de proventos de servidores aposentados é superior à média de vencimentos dos servidores ativos. Na figura 2, comparamos com a média das aposentadorias do RGPS.

Tabela 2 - Média de remuneração e proventos de servidores e aposentados

MÉDIA DE REMUNERAÇÃO E PROVENTOS DE SERVIDORES E APOSENTADOS												
AValiação Atuarial 2020	EXECUTIVO			LEGISLATIVO			JUDICIÁRIO			MINISTÉRIO PÚBLICO		
BASE DE DADOS 12/2019	M	F	TOTAL	M	F	TOTAL	M	F	TOTAL	M	F	TOTAL
SERVIDORES	9.522	8.344	8.997	23.033	22.813	22.961	13.484	13.680	13.580	14.096	14.182	14.134
APOSENTADOS	9.691	8.833	9.240	33.113	32.925	33.014	20.134	19.759	19.896	21.895	18.561	19.933

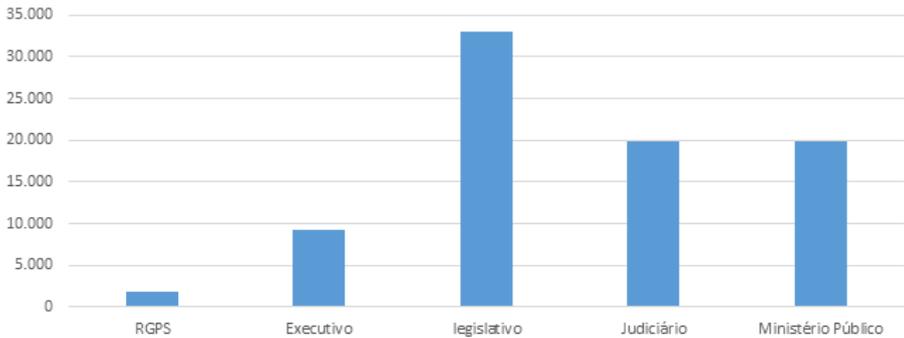
Fonte: Anuário Estatístico de Previdência Social do RPPS (AEPS) (BRASIL, [2021a]).

**Taxa de correção:** Nesse critério, o servidor público aposentado também tem uma aparente vantagem em relação aos servidores do setor privado. A maior parte dos aposentados e os servidores que ingressaram até 2003 têm direito à paridade, que significa a equiparação da aposentadoria ao vencimento dos servidores ativos de mesmo cargo. Ou seja, qualquer aumento na remuneração dos servidores ativos se aplica automaticamente aos aposentados no mesmo cargo. Todavia, a depender da forma como os próximos reajustes nos vencimentos de servidores ativos ocorrerem, a paridade pode transfigurar-se em uma desvantagem. Se os reajustes ocorrerem majoritariamente sobre os auxílios e indenizações que não integrem a base de cálculo previdenciária, os servidores ativos ficam satisfeitos, ao passo que aposentados veem seus proventos serem paulatinamente corroídos pela inflação.

**Valor dos benefícios:** Um último critério que pode ser interpretado como um privilégio dos servidores públicos é o valor dos benefícios. Os servidores que entraram antes da instituição da FUNPRESP, em 2013, têm sua aposentadoria limitada ao teto do subsídio de ministro do Supremo Tribunal Federal. Em que pese não beneficiar igualmente a todos os servidores, é possível constatar que a média atual dos benefícios dos servidores é largamente superior ao benefício médio concedido pelo INSS. O principal argumento que poderia justificar essa diferença é o valor da contribuição previdenciária do servidor público federal que incide sobre uma base de cálculo mais alta, que é o total dos seus vencimentos. Porém não foi possível encontrar estudo que demonstre a sustentabilidade atuarial

deste modelo. Ao contrário, as projeções do déficit atuarial são alarmantes. Vide avaliação atuarial do RPPS da União, 2020.

Figura 2 – Média de aposentadorias custeadas pela União (2019)



Fonte: Elaborado pelo autor com base no boletim estatístico da previdência social (BEPS) e anuário estatístico de previdência social do RPPS (AEPS) (BRASIL, [2021a], [2021b]).

Assim, constata-se que é possível afirmar a existência um significativo privilégio histórico nas regras de aposentadoria que beneficiam os servidores públicos em detrimento dos demais trabalhadores. Mais ainda, constata-se que há significativo privilégio entre as gerações dos próprios servidores públicos, dado que as regras aplicáveis aos mais antigos são mais favoráveis. Essa vantagem extrapola os limites do regime próprio, pois, como foi mencionado, o déficit é custeado por recursos do tesouro. Logo, quem sustenta parte da aposentadoria generosa oferecida aos servidores públicos da União é população em geral, que conta com regras muito menos favoráveis. A inexigência de idade mínima para algumas categorias de servidores públicos antes de 2019 e antes de 2003 permitiu que servidores se aposentassem regularmente com salários limitados ao teto do STF com pouco mais de quarenta anos de idade. A principal vantagem que se observa é a taxa de reposição mais favorável que chega a conferir benefício nominal mais alto que o salário nominal de contribuição mais elevado da carreira.

### 3. BOURDIEU: CAMPO, CAPITAL E HABITUS

A teoria estruturalista de Bourdieu possui três conceitos fundamentais que são campo, capital e habitus. A partir desses conceitos, é possível analisar o campo mapeando os agentes em função da distribuição dos capitais. Campo e capital são definições que dependem umas das outras e formam a estrutura a ser estudada. A partir dessa disposição relacional estabelecida, estuda-se o habitus como elemento capaz de determinar e propagar a estrutura. (EMIRBAYER; JONHSON, 2008; BRULON, 2013)

Emprestando a lente de Bourdieu para a análise da previdência brasileira, parte-se da definição de capital político apresentada pelo autor aliada à definição do senso comum. Seria a capacidade de se apropriar de bens e serviços públicos (BOURDIEU, 1994), aliada ao senso comum de dispor de bens públicos, propor, criar, influenciar e aplicar as leis. Também importa emprestar o conceito de capital econômico que é o mesmo do senso comum e permeia todos os campos. Por fim, define-se o capital social como capacidade de influenciar pessoas conforme tabela abaixo. Para efeitos dessa análise consideram-se cinco níveis de capital político, econômico e social.

Quadro 1 - Capitais

Nível	Capital Político	Capital Econômico	Capital Social (influência)
1	Vota e participa de programas do governo	Subsistência	50 pessoas (cidadão comum)
2	Faz contato direto ou indireto com políticos.	Realiza doações para campanhas. Pessoa natural, micro, pequena e média empresa.	Até 500 pessoas (ponto focal no bairro ou trabalho)
3	Apoia significativamente eleição de políticos locais, contrata lobistas e eventuais, judicializa questões ideológicas. Recebe ou direciona ações estatais	É capaz de financiar campanhas eleitorais. É capaz de financiar a judicialização de questões pontuais. Grande empresa. Financia atletas.	Até 10.000 pessoas (líder comunitário, sindicato, associação, grupos de interesse, pequenas mídias)

(Continua)

Nível	Capital Político	Capital Econômico	Capital Social (influência)
4	Apoia significativamente eleições majoritárias. Possui lobistas profissionais em tempo integral. Pode indicar cargos.	Possui corpo jurídico próprio. Financia um ou mais candidatos integralmente. Financia clubes esportivos e federações.	Até 200 mil pessoas (apresentador de TV, canais secundários de rádio e TV, influenciadores digitais, atletas)
5	Influencia diretamente o resultado de eleições. Faz indicação para cargos relevantes. Direciona gastos do orçamento público.	Financia candidatos de forma significativa em mais de um estado. Constrói grandes obras. Participa de PPP's.	Acima de 200 mil pessoas (grande mídia, atletas icônicos, principais artistas e influenciadores digitais)

Fonte: Elaborado pelo autor.

A partir do capital, define-se o campo em torno do sistema previdenciário brasileiro com seus diversos agentes e relações. Pode-se enumerar uma grande quantidade de agentes, entretanto, pela delimitação de objeto na aposentadoria regular, os principais agentes e seus níveis de capital seriam:

Quadro 2 - Classificação de capitais dos agentes sociais

Congresso Nacional	Ente político que discute e aprova as leis que regem o sistema previdenciário. Aprova as leis orçamentárias e fiscaliza o Tesouro Nacional.	Político 5 Econômico 5 Social 5
Poder Executivo Federal	ente político e administrativo que administra direta (RPPS da União) ou indiretamente (RGPS) o sistema previdenciário.	Político 5 Econômico 5 Social 5
Servidores públicos ativos e inativos considerados individualmente	Possuem direito ou expectativa de direito a alguma das regras de aposentadoria.	Político 1 Econômico 1 Social 1 a 3
Servidores públicos ativos e inativos considerados coletivamente ou agindo no interesse coletivo da categoria	Agindo por meio de sindicatos, pelas assessorias parlamentares oficiais, lobistas contratados, parlamentares eleitos, manipulação do órgão etc. Tratado em mais detalhe na próxima sessão.	Político 3 a 5 Econômico 4 Social 3 a 4
trabalhadores e aposentados urbanos em geral, considerados individualmente	qualquer trabalhador que não esteja vinculado a um RPPS	Político 1 Econômico 1 Social 1 a 3
Trabalhadores e aposentados urbanos em geral, considerados coletivamente organizados em seus sindicatos e entidades associativas.	Em que pese disporem de capital econômico e político similar aos dos servidores, o objetivo e o habitus da categoria é distinto. Foco em relações de emprego e interlocução entre trabalhadores e empregadores privados. As centrais e federações fazem interlocução com o governo, porém pela natureza de sua constituição não conta com a mesma legitimidade representativa e de mobilização dos servidores.	Político 2 a 3 Econômico 2 a 4 Social 2 a 3

(Continua)

Tesouro Nacional	recebe as receitas de tributos e cobre os déficits do RGPS e RPPS da União. Emite títulos de dívida soberana para cobrir necessidade de financiamento do setor público. Viabiliza transferência intertemporal de déficit fiscal e previdenciário.	Não recebe classificação pois é órgão administrativo que integra o poder executivo federal.
Mercado financeiro e de capitais	viabiliza a transferência intertemporal de riqueza.	Político 5 Econômico 5 Social 5

Fonte: Elaborado pelo autor.

Delimitado o campo, os capitais e os agentes sociais, passa-se a analisar o habitus. Não com o rigor de *La Distinction*, no qual o habitus foi analisado a partir de questionários respondidos por ampla amostra de participantes (BOURDIEU, 1994), mas discutindo características explícitas dos agentes e como elas concorrem para estruturar a estrutura do campo. O uso de fontes jornalísticas e interpretação autoral já foram empregados em outros estudos de Teoria Organizacional analisados por Emirbayer e Jonhson (2008) e Brulon (2013).

Quadro 3 - Habitus

Agente	Habitus
Congresso Nacional	Os deputados e senadores eleitos em 2018, que aprovaram o texto da reforma da previdência, elegeram-se com uma forte tendência liberal em contraposição à tendência socialista do governo anterior. Tendência de respeito ao direito adquirido.
Poder Executivo Federal	Tal qual o poder legislativo, foi eleito em 2018 com a promessa de fazer cumprir agenda de ajustes fiscais, que passariam pela reforma da previdência e reforma administrativa. Tendência de respeito ao direito adquirido.
Tesouro Nacional	Faz a gestão da dívida pública conforme os mandamentos legais sem juízo de valor moral acerca da transferência intertemporal de dívida entre uma geração e outra.
Servidores públicos ativos e inativos.	Os servidores públicos aposentados e aqueles que ocupavam posições estratégicas em 2019 eram aqueles que ingressaram antes de 2003 (os mais antigos pelo fluxo natural das carreiras). Consequentemente, tinham o direito adquirido ou expectativa de direito à aposentadoria integral o que Tafner e Nery (2019) chamam de favor previdenciário. Tinham interesse econômico individual e coletivo na manutenção do status quo. Foram os principais opositoristas à reforma. Bourdieu (1994), ensina que, na França, o provimento de cargos públicos se dá por meio de concurso público, o que confere ao detentor do cargo uma espécie de nobreza que o distingue do restante da população. A crença dos concursados e dos demais membros da sociedade pode, nesta análise, ser considerada o habitus estruturante dessa estrutura observada

(Continua)

Trabalhadores e aposentados urbanos em geral, considerados individualmente	Profissionais liberais de alta renda, funcionários bem remunerados e empreendedores enxergam a contribuição previdenciária como mais um imposto e não como uma contraprestação por um benefício programado. O profissional de baixa qualificação enxerga a previdência como mais um programa assistencial. Em que pese estar ciente dos privilégios previdenciários concedidos a seus pares do setor público, o ritual do concurso público confere certo ar de legitimidade ao pacote oferecido aos aprovados. Além disso, a base de cálculo previdenciária do servidor público é a totalidade dos vencimentos, enquanto a do trabalhador privado é limitada ao teto do INSS, o que também confere aparente legitimidade ao privilégio.
Mercado financeiro e de capitais	Beneficiário direto de eventual aumento da poupança nacional. Dispõe de analistas que acompanham a política fiscal do país e orientam as decisões de investimentos dos agentes econômicos. Dada a complexidade matemática envolvida em uma avaliação atuarial, este setor dispõe do capital humano necessário ao completo entendimento da questão previdenciária.
Grandes empresas	As contribuições patronais para a previdência são custos inescapáveis para as empresas. Quanto mais baixo o teto de contribuição, menos custos obrigatórios para as empresas.

Fonte: Elaborado pelo autor.

## 4. ORIGEM E USO DO CAPITAL POLÍTICO DOS SERVIDORES

Tendo mostrado que há privilégios na concessão de benefícios previdenciários, definido o campo, os capitais e elencados habitus estruturantes, passa-se a analisar a origem e manutenção dos privilégios sob esses parâmetros. Ao analisar os habitus dos principais agentes, percebe-se que aqueles que se equiparam em capital às corporações de ofício dos servidores são indiferentes aos seus privilégios, pois estão, aparentemente, sob outro regime. Além disso, percebe-se uma preponderância do capital político sobre os demais no campo delimitado neste artigo. O habitus de aceitação de privilégios advindos com o concurso público demonstra ser o principal vetor de estruturação desta estrutura observada, mas que se impõe pelo capital político das entidades de classe beneficiadas.

Todo aumento de vencimentos e auxílios oferecidos a servidores públicos pressupõem previsão em lei orçamentária. Assim também ocorre com as questões previdenciárias. Por esse motivo, a interlocução entre as

mais diversas categorias de servidores e a classe política é longa, cada classe buscando os benefícios para seus próprios interessados. Essa interlocução se dá tradicionalmente pela atividade sindical e associações de classe, entidades privadas sem fins lucrativos com mandato de representação. No entanto, há um outro canal de comunicação financiado pelo próprio estado que é chamada "assistência parlamentar", nomenclatura que pode mudar em cada órgão. Em linhas gerais, trata-se de um setor que pode ser criado formalmente pelos órgãos da administração pública e que têm a atribuição de interagir com parlamentares em questões que se relacionem ao respectivo órgão. Ou seja, a depender do caso, os funcionários que exerçam suas funções em tais setores podem agir como verdadeiros articuladores políticos dos interesses que representam.

Uma outra forma de angariar capital político e social é por meio do contato com a imprensa e com as redes sociais em nome do órgão. Seria um poder indireto, na medida em que influencia a opinião pública em assuntos específicos, mas que pode até mudar os rumos da república. Órgãos que desenvolvem atividades com maior interesse midiático podem ter servidores que capitalizam essa atenção para si e para sua respectiva categoria. Uma evidência que suporta essa hipótese é o número significativo de policiais e militares eleitos no pleito de 2018. Não por acaso, essas categorias conseguiram o melhor tratamento previdenciário na reforma da previdência. Os policiais tiveram idade mínima de aposentadoria dez anos mais baixa que os demais trabalhadores (55 anos), enquanto os militares não tiveram idade mínima estabelecida.

Uma última forma de usar o capital político a seu favor é empregando a máquina administrativa controlada pelos próprios servidores. Pode ser por meio de greves, quando os funcionários negam ou reduzem a prestação de serviços à população, o que gera pressão indireta sobre a classe política afetada para restabelecer a normalidade. A greve também pode realizar pressão direta sobre os agentes políticos quando reduz a ar-

recadação de tributos e inviabiliza a execução orçamentária prevista, mas apenas algumas carreiras específicas conseguem esse efeito. Uma variação da greve é a chamada operação-padrão, que é quando os servidores exercem sua atribuição temporariamente no estrito limite da legalidade, o que também pode provocar a mesma pressão da greve, mas sem o risco individual do corte de ponto. Extrapolando os limites da legalidade, pode ainda haver manipulação de programações operacionais para sensibilizar determinados agentes políticos. No limite, pode ocorrer até perseguição e chantagem contra grupos políticos específicos com o objetivo de viabilizar as agendas de uma categoria.

Se nenhum desses canais de afirmação do capital político for suficiente, ainda é possível levar a insatisfação com as reformas da previdência para os tribunais. Estes que são compostos também por servidores públicos que, em última análise, podem beneficiar-se de suas próprias decisões. Isto é, pauta-se o julgamento de ações com apelo popular em favor de hipossuficientes. Daí cria-se a jurisprudência que, por analogia, vai beneficiar os próprios julgadores e demais servidores públicos. Destaque neste quesito para o aparato jurídico contratado por sindicatos e federações de servidores públicos.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O capital político das corporações de ofício de servidores públicos mostra-se determinante para a obtenção e manutenção de privilégios exclusivos da categoria. O principal privilégio evidenciado é a taxa de conversão de contribuições previdenciárias em aposentadoria regular que se reflete no valor médio dos benefícios. Algumas categorias detêm mais poder político do que outras, que são as categorias da fazenda, segurança pública, judiciário e Ministério Público. O campo delimitado pelos capitais político, econômico e social pode ser replicado nos estados que também precisam realizar suas próprias reformas. O capital político e social dos

servidores nos estados pode ser ainda mais relevante na manutenção de privilégios, uma vez que a proximidade física entre os agentes dentro do campo propicia uma influência mais direta, especialmente dos membros do poder judiciário local sobre os membros do poder legislativo local. Os estados também são responsáveis pela segurança pública, setor cuja greve pressiona sobremaneira a classe política, mas que tende a ser uma das principais fontes de déficit. Nos municípios, o poder político dos servidores é menor, pois não contam com as categorias do poder judiciário nem da segurança pública. Por outro lado, o capital social tende a ser mais alto, pois os servidores da saúde e educação estão em contato direto com a população. Além disso, a remuneração e benefícios dos servidores municipais não se distancia tanto da de seus pares do regime geral como as de nível federal e estadual.

Um item fundamental para a justiça social é a modulação de privilégios que são tidos como direitos adquiridos. Assim, este artigo reconhece o importante passo que foi dado pela reforma da previdência ao fazer convergirem as regras de aposentadoria dos setores público e privado, mas ressalta a importância de revisão de alguns privilégios cristalizados sob o manto do direito adquirido. Neste sentido, a devolução a das contribuições corrigidas dos servidores que excederam a contribuição máxima ao RGPS é uma alternativa que favorece a convergência de fato entre os dois regimes (BRASIL, 2012).

Esta pesquisa pode ser aprofundada realizando-se a coleta de dados empíricos para melhor entendimento do habitus dos agentes e sua característica estruturante. Também seria enriquecedor estudar separadamente o habitus dos servidores e aposentados que se enquadram em regras de integralidade em contraste com os demais.

## REFERÊNCIAS

BOURDIEU, P. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. Campinas: Papirus. 1994

BRASIL. Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012. Institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, inclusive os membros dos órgãos que menciona [...]. *Diário Oficial da União*, Brasília, ano 149, n. 84, 2 maio 2012.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Previdência. *Anuário estatístico de previdência social do RPPS 2019 (AEPS 2019)*. [2021a]. (Site).

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Previdência. *Boletim estatístico da Previdência social 2021 (BEPS 2021)*. [2021b]. (Site).

BRULON, V. Transpondo Bourdieu para as organizações: um convite à sociologia reflexiva em estudos organizacionais. In: ENCONTRO DA ANPAD, 37., 2013, Rio de Janeiro. *Anais [...]*. Maringá: ANPAD, 2013.

EMIRBAYER, M.; JOHNSON, V. Bourdieu and organizational analysis. *Theory and Society*, [s. l.], v. 37, n. 1, p. 1-44, fev. 2008.

MICHAELIS. *Dicionário brasileiro da Língua Portuguesa*. São Paulo: Melhoramentos. c2021.

TAFNER, P.; NERY, P. F. *Reforma da previdência: por que o Brasil não pode esperar?* Rio de Janeiro: Elsevier. 2019.



**6**

**TRANSPARÊNCIA ATIVA  
EM REGIMES PRÓPRIOS DE  
PREVIDÊNCIA SOCIAL**



**Autora: Diana Vaz de Lima**

**Biografia:** É pesquisadora e professora associada do Mestrado Profissional em Administração Pública (MPA/UnB) e do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Universidade de Brasília. É contadora (AEUDF), mestre em Administração (PPGA/UnB) e doutora em Ciências Contábeis (UnB/UFPB/UFRN). Concluiu Programa de Pós-Doutoramento em Contabilidade e Controladoria pela FEA-RP/USP em governança de regimes próprios de previdência social – RPPS. Atuou por mais de 15 anos como servidora e consultora no Governo Federal nas áreas de contabilidade pública e previdência. É Colíder do Grupo de Estudos e Pesquisas em Governos Locais (GEPGL) e membro do grupo de pesquisa associado ao Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (IEA/USP). É membro titular da Câmara Técnica de Normas Contábeis e de Demonstrativos Fiscais da Federação (CTCONF) representando a Confederação Nacional de Municípios (CNM). É membro fundadora da Academia de Ciências Contábeis do Distrito Federal (ACiConDF) e da Associação Brasileira de Contadores Públicos (ABCP). Ocupa a cadeira de número 34 da Academia Brasileira de Ciências Contábeis. É sócia benemérita da ABIPEM.

**E-mail:** [diana.lima@uol.com.br](mailto:diana.lima@uol.com.br)

Segundo Hoch, Rigui e Silva (2012), a Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei nº 12.527/2011) regulamentou o direito fundamental à informação e instaurou no cenário brasileiro uma mudança de paradigma, tendo em vista o desenvolvimento da cultura de acesso ancorada na publicidade e na transparência como regra, e o sigilo como exceção. Quando se fala em transparência, uma dúvida comum é se as informações devem ser fornecidas pelos RPPSs apenas quando forem demandadas por algum segurado, colaborador ou agente público (transparência passiva) ou se devem ser fornecidas sem a necessidade de pedidos prévios (transparência ativa).

A LAI trouxe alguns esclarecimentos nesse sentido: a publicidade a que estão submetidas as entidades públicas, como os RPPSs, refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas. Portanto, nem todas as informações precisam ser divulgadas. Por outro lado, a própria LAI apresenta que a divulgação de informações de interesse público seja feita independentemente de solicitações (art. 3º), estimulando, portanto, a transparência ativa.

Segundo o disposto na 4ª edição do Manual de Aplicação da LAI na Administração Pública Federal da Controladoria Geral da União – CGU, a transparência ativa ocorre quando há disponibilização da informação de maneira espontânea (proativa), como no caso da divulgação de informações na Internet, de modo que qualquer interessado possa acessá-las diretamente.

Conceituada como sendo um princípio que exige de órgãos e entidades públicas a divulgação de informações de interesse geral independentemente de terem sido solicitadas, a transparência ativa deve ser precedida de uma estratégia que define as diretrizes a serem observadas para disponibilização de conteúdo, entre elas, a garantia de autenticidade e integridade de todas as informações disponíveis e que os dados, informações e relatórios sejam mantidos atualizados.

Registre-se que a LAI abrange toda a administração pública, ou seja, todos os órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como todos os Tribunais de Contas e o Ministério Público. Portanto, a LAI também alcança os regimes próprios de previdência social (RPPS), que desde 2012 deve a ela se subordinar.

Uma dúvida que paira entre os profissionais que estão à frente dos RPPSs é sobre a melhor forma de dialogar com seus colaboradores e segurados e de promover o acesso às informações que mostrem a situação orçamentária, financeira e atuarial dos RPPSs sem comprometer a segurança dessas informações. Esse assunto é tão importante que está inserido no Manual do Pró-Gestão RPPS entre as dimensões que avaliam a implantação das boas práticas de gestão, especificamente na dimensão "Governança Corporativa", que enumera os documentos e informações mínimas que devem ser divulgados para que o RPPS seja enquadrado nos níveis de I, II, III e IV de certificação.

Segundo o Manual, a própria certificação do pró-gestão traria como vantagens para os RPPSs a transparência e a facilidade de acesso às informações. Mas, por que isso é importante? Como essa ação pode melhorar a gestão dos RPPS? Que desafios devem ser superados para que esse objetivo seja alcançado?

## 1. A TRANSPARÊNCIA NO MANUAL DO PRÓ-GESTÃO

De acordo com o Manual do Pró-Gestão RPPS, a transparência nas organizações diz respeito à existência de políticas e procedimentos continuados e permanentes que permitam fornecer informações aos diversos interessados segundo critérios gerais de acesso, uso e entendimento. Para serem enquadrados nos Níveis I a IV, os RPPSs devem divulgar os seguintes documentos e informações mínimas em seu site, exceto quando

forem ressalvados:

- a. Regimentos internos e atas dos órgãos colegiados (Conselho Deliberativo, Conselho Fiscal e Comitê de Investimentos);
- b. Certidões negativas de tributos: Certidão de Débitos Relativos a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União e Certidão de Regularidade do FGTS;
- c. Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP e links para acesso, no endereço eletrônico da Previdência Social na Internet, ao Extrato Previdenciário e aos demonstrativos obrigatórios;
- d. Composição mensal da carteira de investimentos, por segmento e ativo;
- e. Cronograma de ações de educação previdenciária;
- f. Cronograma das reuniões dos órgãos colegiados (Conselho Deliberativo, Conselho Fiscal e Comitê de Investimentos);
- g. Código de Ética;
- h. Demonstrações financeiras e contábeis (periodicidade: Níveis I e II: semestral; Nível III - trimestral; Nível IV - mensal);
- i. Avaliação atuarial anual;
- j. Informações relativas a procedimentos licitatórios e contratos administrativos;
- k. Relatório de avaliação do passivo judicial (apenas Níveis III e IV);
- l. Plano de Ação Anual (Níveis I e II) ou Planejamento Estratégico (Níveis III e IV);
- m. Política de Investimentos;
- n. Relatórios de controle interno (Níveis I e II: semestral; Nível III: trimestral; Nível IV: mensal);
- o. Relação das entidades escolhidas para receber investimentos, por meio de credenciamento;
- p. Relatórios mensais e anuais de investimentos;
- q. Acórdãos das decisões do Tribunal de Contas sobre as contas anuais do RPPS. (BRASIL, 2018).

A expectativa é que esses mecanismos de transparência impulsionem os RPPSs a terem uma melhor classificação na certificação do pró-gestão.

## 2. DO ACESSO ÀS INFORMAÇÕES E DA SUA DIVULGAÇÃO

De acordo com a LAI, cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação; a proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e a proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso. A recomendação é que sejam utilizados todos os meios e instrumentos legítimos para divulgação das informações, como sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

Ao adotar essa medida, os profissionais que atuam na gestão dos RPPSs devem considerar, entre outros, que a divulgação das informações em sítios oficiais na internet disponha de ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão; bem como possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações. As informações disponíveis para acesso também devem ser periodicamente atualizadas, com canais que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio.

O acesso às informações ainda pode ocorrer meio da criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para: a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações; b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades; c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações. Também são orientadas realizações de audiências ou consultas públicas e incentivos à participação popular.

### 3. A IMPORTÂNCIA DE UMA LINGUAGEM SIMPLES E ACESSÍVEL

De acordo com a Lei de Defesa do Usuário Público (13.460/2017), o usuário de serviço público tem direito à adequada prestação dos serviços, devendo os agentes públicos e prestadores de serviços públicos, dentre outros, utilizar de linguagem simples e compreensível, evitando o uso de siglas, jargões e estrangeirismos. O Manual de Aplicação da LAI da CGU também recomenda que se busque transformar a linguagem tecnicista – normalmente encontrada nas informações geradas pelo setor público – em linguagem dialógica, objetiva e compreensível ao público em geral. Outra orientação é que ao responder a um pedido de acesso, devem ser utilizadas frases em discurso direto sempre que possível.

O Guia de Transparência Ativa do Governo do Distrito Federal ressalta que a mudança de uma linguagem excessivamente técnica por uma linguagem simples e acessível é um dos principais desafios para a transparência ativa, e que atuar com transparência não se trata apenas de disponibilizar informações, mas, sim de divulgá-las de forma clara, objetiva e em linguagem de fácil entendimento. A recomendação do guia é que quando uma informação tiver acessibilidade comprometida por nomenclaturas pouco conhecidas ou termos técnicos, deve-se, tanto quanto possível, simplificar a informação.

Para Silva (2005), a comunicação interpessoal ocorre no contexto da interação face a face, e que entre os aspectos envolvidos nesse processo estão as tentativas de compreender o outro comunicador e se fazer compreendido. De acordo com a autora, não existe comunicação totalmente objetiva: ela se faz entre pessoas, e cada pessoa é um mundo à parte com seu subjetivismo, suas experiências, sua cultura, seus valores, seus interesses e suas expectativas. Assim, ouvimos e vemos conforme a

nossa percepção.

De acordo com Barboza (2010), uma escrita clara alcança cidadãos que não leem muito bem, ajuda todos os leitores a entender a informação, evita mal-entendidos e erros, salvando tempo porque o trabalho fica bem feito logo na primeira vez. Para a autora, em geral, os websites do governo tidos como burocráticos, difíceis de entender, cansativos e trabalhosos para navegar, são criticados, em parte, porque seus componentes organizacionais não são projetados para suas audiências.

Ao tratar dos tipos de manifestações – reclamações, denúncias, sugestões, elogios e demais pronunciamentos de usuários que tenham como objeto a prestação de serviços públicos e a conduta de agentes públicos na prestação e fiscalização de tais serviços, a Lei de Defesa do Usuário Público apresenta que o usuário escolhe o tipo, mas cabe a Ouvidoria validar ou readequar o tipo de manifestação, de modo a melhor atender à demanda (buscar o foco do cidadão).

Ao pesquisar sobre a usabilidade, acessibilidade e inteligibilidade aplicadas em interfaces para analfabetos, idosos e pessoas com deficiência, os pesquisadores Melo et al. (2008) verificaram que além das barreiras em decorrência das deficiências sensoriais, física e mental, o baixo nível de escolaridade representa também uma grande barreira eminente ao uso pleno de computadores no Brasil. Informam que em torno da metade da população tem alfabetização insuficiente para uma utilização autônoma e desenvolta de grande parte dos conteúdos e das interfaces computacionais hoje existentes.

Portanto, todas as limitações apresentadas devem aqui serem consideradas, independentemente da informação que os gestores e profissionais que atuam nos RPPS desejam divulgar.

## 4. USANDO A CRIATIVIDADE

Na cartilha Orientações para Conselheiros de Saúde, o Tribunal de Contas da União (TCU) apresenta que a divulgação das atividades realizadas pelo conselho e de seus objetivos faz com que a comunidade local entenda a importância do seu trabalho e o valorize. Sobre as possibilidades de divulgação, o TCU orienta que o conselho seja criativo, sugerindo entre outras ações, a criação de um jornalzinho ou um gibi; o uso do sistema de som da igreja; a apresentação de peças teatrais sobre a importância do conselho; a fixação de cartazes sobre o conselho em locais importantes, como hospitais, postos de saúde, farmácias, supermercados, bancas de jornal, etc. (BRASIL, 2015).

Para Dutra e Lopes (2013), é imperioso que os órgãos da administração pública adotem modelos e práticas no sentido do governo aberto, especialmente no uso intensivo da tecnologia da informação e comunicação, como forma inovadora de interação com a cidadania. Para tanto, segundo os pesquisadores, governos devem divulgar e implantar instrumentos de educação cidadão, no sentido de comunicar e capacitar, tanto os servidores públicos quanto a sociedade, sobre a importância da abertura de dados.

Esses e outros insights podem ser usados no dia-a-dia dos RPPS para promover uma transparência ativa, aproximando o regime próprio dos seus colaboradores, segurados e demais membros da sociedade. Como na transparência ativa as informações devem ser fornecidas sem a necessidade de pedidos prévios, e que sua disponibilidade é feita de forma voluntária, nada impede que instrumentos alternativos de comunicação sejam utilizados.

## 5. QUALIDADE E PERIODICIDADE DA INFORMAÇÃO

Em sua pesquisa de mestrado intitulada *A Qualidade da Informação Divulgada pelo Controle Interno Federal: um comparativo entre a transparência ativa e os pedidos de acesso à informação realizados à CGU*, Cruz Neto (2017) apresenta que, com vistas a garantir a qualidade da informação divulgada, a LAI tipifica quatro características (disponibilidade, autenticidade, integridade e primariedade) que os órgãos públicos devem observar quando da divulgação das informações, e que cabe às entidades do poder público, observando as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar uma gestão transparente de informação, atendendo aos requisitos de qualidade previstos nos termos da LAI.

Visando apontar se a qualidade da informação publicada em transparência ativa pelo órgão atinge conceito satisfatório entre os usuários internos da informação, o autor se utiliza dos seguintes atributos da qualidade da informação constantes no modelo de análise da qualidade utilizado por Gualazzi: prontidão, atualização, precisão, integridade, concisão, simplicidade, confiabilidade, clareza e ordem. Os pesquisadores apontam, contudo, que não existe consenso na doutrina sobre quais atributos definem a qualidade da informação ou sobre o significado exato de cada atributo. E que não é suficiente que a informação esteja disponível para promover a efetiva transparência: ela deve ser pública, tempestiva, detalhada e precisa; além de atender aos outros atributos da qualidade da informação.

A periodicidade da informação a ser divulgada quando se trata de transparência ativa também é sempre uma dúvida recorrente. No caso do Portal de Transparência da CGU, a informação é que os órgãos responsáveis por cada fonte de informação encaminham seus dados para a CGU, que recebe, reúne e disponibiliza as informações na ferramenta, e que a periodicidade de envio dos dados depende do assunto tratado, as-

sim como a periodicidade de atualização das informações no Portal. E que uma vez carregadas no Portal, as informações são disponibilizadas para conhecimento do cidadão de diversas formas, como: painéis, consultas detalhadas, gráficos, dados abertos.

No artigo O Acesso à Informação Pública por Meio de Portais como Instrumento para a Democratização do Poder Judiciário, as pesquisadoras Letícia Almeida De La Rue e Rosane Leal Silva (2013) destacam, contudo, que a previsão acerca da obrigatoriedade de publicação periódica das informações é absolutamente crucial nas leis de acesso. De acordo com as pesquisadoras, dentro deste contexto, a internet se constitui num poderoso mecanismo de comunicação que pode ser utilizado para facilitar o acesso à informação pública, já que permite a divulgação mais eficiente que a impressão de cartilhas ou outros documentos governamentais tradicionais.

Alguns tribunais de contas estaduais e municipais brasileiros pontuam a transparência ativa dos órgãos públicos também da perspectiva da periodicidade em que as informações são divulgadas: diariamente, semanalmente, mensalmente ou anualmente. Mas, em geral, não existem regras expressamente definidas para que essa periodicidade aconteça. Assim, tanto da perspectiva da qualidade da informação a ser divulgada quanto à sua periodicidade, a orientação é que os gestores e demais profissionais que atuam nos RPPSs estejam atentos às necessidades dos usuários das informações dos RPPSs, divulgando de forma tempestiva e periódica as informações que se propõem a divulgar.

## 6. A GESTÃO DE DOCUMENTOS E O CUIDADO COM AS INFORMAÇÕES SIGILOSAS

Carli e Fachin (2017) apresentam que a aprovação da LAI, em qualquer país, propicia mudanças na prática do dia a dia nos arquivos e seus gestores, principalmente nos arquivos correntes, levando à implan-

tação efetiva da gestão de documentos. Segundo os pesquisadores, a LAI está ligada diretamente às três fases dos documentos arquivísticos – corrente, intermediária e permanente – e transforma a prática e sua relação com os usuários.

No caso das informações sigilosas, exige cuidados especiais dedicados à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação e controle (SILVA, 2016). Para o pesquisador, em cada uma dessas etapas, as ameaças à informação se apresentam de maneira diferenciadas, normalmente, explorando vulnerabilidades humanas, materiais ou processuais existentes.

Como nos RPPSs estamos lidando com algumas informações de caráter pessoal (como, por exemplo, o pagamento de benefícios aos segurados), é preciso assegurar a proteção das informações que sejam consideradas sigilosas, ficando as mesmas restritas a pessoas que tenham necessidade de conhecê-la e que sejam devidamente credenciadas, sem prejuízo das atribuições dos agentes públicos autorizados por lei.

Segundo o Manual de Aplicação da LAI na Administração Pública Federal da CGU (BRASIL, 2019), as informações em poder dos órgãos e entidades públicas, observado o seu teor e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, poderão ser classificadas em três diferentes graus:

- ultrassecreto, com prazo de sigilo de até 25 anos (único passível de prorrogação);
- secreto, com prazo de sigilo de até 15 anos; e
- reservado, com prazo de sigilo de até 5 anos.

O Manual da CGU ressalta que a classificação da informação como ultrassecreta é a única passível de prorrogação, por até igual período.

do, e que a prorrogação de uma classificação ultrassecrета é prerrogativa exclusiva da Comissão Mista de Reavaliação de Informações. As informações classificadas nos demais graus de sigilo, após o prazo de validade da classificação, tornam-se ostensivas, ou seja, de acesso público, o que não implica afirmar que não necessitem de triagem para proteção de eventuais informações pessoais sensíveis ou cobertas por sigilo legal.

O Manual apresenta ainda que o prazo de restrição de acesso começa a contar a partir da data de produção do documento. Ou seja, se uma informação produzida há 10 anos for classificada como secreta na data de hoje, ela se tornará ostensiva em 5 anos.

## 7. COMO PROMOVER A TRANSPARÊNCIA ATIVA NOS RPPS

O Manual de Aplicação da LAI na Administração Pública Federal da CGU destaca que tanto a Lei nº 12.527/2011 quanto o Decreto nº 7.724/2012, preveem um rol de informações que necessariamente devem estar em transparência ativa, entre elas:

- estrutura organizacional, competências, legislação aplicável, principais cargos e seus ocupantes, endereço e telefones das unidades, horários de atendimento ao público;
- programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto;
- repasses ou transferências de recursos financeiros;
- execução orçamentária e financeira detalhada;
- licitações realizadas e em andamento, com editais, anexos e resultados, além dos contratos firmados e notas de empenho emitidas;
- remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo, jetons e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada, conforme ato do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- respostas a perguntas mais frequentes da sociedade. (BRASIL, 2019).

Segundo o disposto no Manual da CGU, quando o objeto do pedido de acesso é uma informação que já está em transparência ativa, é recomendável que o órgão/entidade oriente o cidadão sobre como acessá-la por meio da internet, e que essa prática tem dois objetivos: apresentar ao cidadão uma forma de obter as informações sem a necessidade de abertura de pedidos de acesso; e tornar mais ágeis os procedimentos para atendimento a pedidos de acesso a informações.

O Manual também apresenta que apesar de ser recomendável indicar a transparência ativa nos casos em que couber, é importante frisar que, nesses casos, o órgão/entidade deve orientar, com precisão, onde se encontra essa informação. Respostas como "a informação se encontra no Diário Oficial da União" ou "no site do órgão" não devem ser adotadas, pois podem dificultar o acesso à informação.

Outra prática muito recomendável, segundo o Manual, e que já vem sendo observada com frequência, é a disponibilização de informações na internet com base nos pedidos de acesso apresentados. A reiteração de pedidos de acesso sobre os mesmos temas indica que aquela é uma informação de grande interesse. É, portanto, importante que esse tipo de informação seja colocado em transparência ativa, até mesmo para reduzir a entrada de pedidos de acesso à informação.

## REFERÊNCIAS

BARBOZA, E. M. F. A linguagem clara em conteúdos de websites governamentais para promover a acessibilidade a cidadãos com baixo nível de escolaridade. *Inclusão Social*, Brasília, v. 4, n. 1, p. 52-66, 2010.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Manual de aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal. 4. ed. Brasília: CGU, 2019.

BRASIL. Secretaria de Previdência. Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social. *Manual do Pró-Gestão RPPS*. Brasília: Secretaria de Previdência, 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Orientações para conselheiros de saúde*. 2. ed. Brasília: TCU, 2015.

CARLI, D. T.; FACHIN, G. R. B. A Lei de Acesso à Informação e a gestão de documentos. *Biblios*, n. 66, p. 47-59, 2017.

CRUZ NETO, A. F. *A Qualidade da Informação divulgada pelo Controle Interno Federal: um comparativo entre a transparência ativa e os pedidos de acesso à informação realizados à CGU*. 2017. Dissertação (Mestrado em Administração) - Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

DE LA RUE, L. A.; SILVA, R. L. da. Acesso à Informação Pública por Meio de Portais como Instrumento para Democratização do Poder Judiciário: análise comparativa nos países do Mercosul. In: ROVER, A. J.; SIMÃO FILHO, A.; PINHEIRO, R. F. (Org.). *Direito e novas tecnologias*. 2. ed. Florianópolis: FUNJAB, 2013. p. 406-433.

DUTRA, C. C.; LOPES, K. M. G. Dados abertos: uma forma inovadora de transparência. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6., 2013, Brasília. *Artigos [...]*. Brasília: CONSAD, 2013.

HOCH, P. A.; RIGUI, L. M.; SILVA, R. L. Desafios à concretização da transparência ativa na internet, à luz da lei de acesso à informação pública: análise dos portais dos Tribunais Regionais Federais. *Revista Direitos Emergentes na Sociedade Global*, v. 1, n. 2, p. 257-286, 2012.

MELO, A. et al. (Org.). Usabilidade, acessibilidade e inteligibilidade aplicadas em interfaces para analfabetos, idosos e pessoas com deficiência. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO SOBRE FATORES HUMANOS EM SISTEMAS COMPUTACIONAIS, 8., 2008, Porto Alegre. *Anais [...]*. Porto Alegre: SBC, 2008.

SILVA, C. da. *Lei de acesso à informação: vulnerabilidades relacionadas à classificação da informação no COMAER*. 2016. Monografia (Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia) - Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2016.

SILVA, M. J. P. *Comunicação tem remédio: a comunicação nas relações interpessoais em saúde*. São Paulo: Edições Loyola, 2005.





7

## **O DANO MORAL PREVIDENCIÁRIO**



**Autor:** Omar Chamon

**Biografia:** O autor é Juiz Federal em São Paulo, ex-Procurador Federal do INSS, mestre em direito previdenciário pela PUC/SP, professor e autor de diversas obras jurídicas.

E-mail: [ochamon@gmail.com](mailto:ochamon@gmail.com)

## 1. INTRODUÇÃO

A matéria que nos toca analisar, ou seja, o dano moral em face de atos ou omissões de agentes dos Regimes Próprios de Previdência Social, se fundamenta na responsabilidade civil do Estado. O Estado pode responder em razão de danos decorrentes de contratos administrativos o que caracteriza a denominada responsabilidade contratual ou ainda em razão de todos os fatos jurídicos sem nexo de causalidade contratual, hipótese que resta conhecida como responsabilidade extracontratual e que nos interessa, nesse trabalho, tendo em vista que entre os Regimes Próprios de Previdência Social e seus servidores existe uma relação jurídica de natureza institucional e não contratual.

Iniciaremos com análise da evolução histórica da Responsabilidade civil do Estado; depois passaremos para os principais conceitos e institutos jurídicos; pressupostos da responsabilidade civil estatal; arbitramento dos danos morais, casuística e tendências jurisprudenciais.

O tema ganha importância na medida da dificuldade de aferir o quanto as condenações em danos morais podem afetar os cálculos atuariais dos RPPS. Não há nenhuma pretensão de aprofundar o debate, mas sim de trazer tópicos que ajudem na reflexão dos operadores do direito.

## 2. EVOLUÇÃO HISTÓRICO-LEGISLATIVA

No período que antecede o nascimento do Estado Moderno, em que prevalecia o Estado absolutista ou ainda apenas a figura do monarca, não havia que se falar em responsabilidade civil do Estado pois este não era passível de erro, conforme preconizavam as teorias vigentes na época: “The king can do no wrong<sup>1</sup>”.

---

<sup>1</sup> O rei não erra (tradução livre).

Posteriormente, com o advento do iluminismo, das Revoluções Americana e Francesa e de seus ideários liberais, a tese da responsabilidade do Estado, por ato de seus agentes, ganhou força. Durante o século XIX e parte do século XX, a responsabilidade civil estava regrada, basicamente, pelo Código Napoleônico<sup>2</sup> e a evolução da matéria se deu, principalmente, com a jurisprudência europeia<sup>3</sup> que previa a responsabilização do Estado, desde que restasse demonstrada a falha na prestação de serviços públicos. A tendência que perdurou até meados do século passado, exigia culpa estatal ou, ao menos, significativa falha na prestação do serviço público<sup>4</sup>.

Nos últimos 50 ou 60 anos, houve uma evolução no tratamento da questão e se passou a compreender a responsabilidade civil do Estado como objetiva, ou seja, a culpa, o dolo ou mesmo a licitude ou não do fato não é mais relevante, ao menos na responsabilidade por ato comissivo estatal.

De qualquer forma, a responsabilidade do Estado em face de danos morais é mais recente. O próprio dano moral, como fato jurídico passível de indenização é tema bastante novo, principalmente em nosso ordenamento jurídico. Por muitos anos, setores da doutrina e da jurisprudência não aceitaram a tese da indenização da dor humana que não deveria ser compensada a partir do pagamento de determinada quantia em dinheiro. Todavia, restou demonstrado que a compensação pecuniária não iria substituir o bem intangível perdido, mas apenas tornar a dor mais suportável. Nos últimos tempos, a concepção de compensação em face da dor restou substituída pela compensação pecuniária, em face de ofensa a um dos direitos da personalidade e a dor será considerada, apenas, como um dos parâmetros utilizados no arbitramento do valor da indenização.

---

<sup>2</sup> Entrou em vigor em 1804.

<sup>3</sup> Principalmente, francesa e italiana.

<sup>4</sup> Aplicava-se a denominada responsabilidade aquiliana, ou seja, o elemento culpa ou dolo do Estado era essencial na caracterização da responsabilização estatal.

No ordenamento pátrio, a Constituição Federal de 1988 regulamentou a matéria e colocou uma pá de cal no referido debate sobre a possibilidade de indenização por dano moral, em seu artigo 5º, incisos V e X.

Artigo 5º (...)V - é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem;

[...]

X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação. (BRASIL, 1988).

Especificamente, em relação à Responsabilidade Civil do Estado a matéria se encontra regulamentada pelo artigo 37, parágrafo sexto, da Constituição da República que estipula<sup>5</sup>:

As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. (BRASIL, 1988).

Nossa Lei Maior adotou a teoria do risco administrativo, ou seja, admitiu a responsabilidade objetiva em face de atos comissivos<sup>6</sup>.

Já em face de atos omissivos há divergência e a maioria dos administrativistas defende que teremos responsabilidade objetiva apenas se a omissão constituiu o fator determinante para a ocorrência do dano. É o caso de omissão de socorro, em hospitais públicos. Por outro lado, não haveria em regra indenização para as vítimas de crimes nas vias públicas, tal como um roubo, apesar de ter sido causado também em face da ausência de segurança pública.

Por fim, no âmbito infraconstitucional, o regramento da matéria se vale do Código Civil Brasileiro, inclusive no que se refere aos danos morais.

<sup>5</sup> E, da igual maneira, no Código Civil Brasileiro: "Artigo 43. As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo" (BRASIL, 2002).

<sup>6</sup> A responsabilidade objetiva não exige os elementos dolo ou culpa para que o Estado responda pelos danos que causou ao particular, pessoa física ou jurídica.

### 3. DEFINIÇÃO E PRESSUPOSTOS LEGAIS.

Embora existam inúmeras definições de danos morais e todas sejam bem fundamentadas, vamos nos valer da lição do mestre Flávio Tartuce (2020, p. 427) que traz um apanhado da visão da doutrina sobre a matéria:

Partindo para a sua conceituação, é majoritária no País a corrente que relaciona os danos morais às lesões aos direitos da personalidade, o que é associado à Escola do Direito Natural. Nesse sentido, Carlos Alberto Bittar pontua que esses prejuízos se revestem “de caráter atentatório à personalidade, de vez que se configura por meio de lesões a elementos essenciais da individualidade”. Na mesma esteira, as antigas lições de Rubens Limongi França, para quem “a Doutrina e a Jurisprudência e, ultimamente, a própria legislação dos povos cultos evoluíram no sentido de reconhecer ações específicas, de natureza negatória e declaratória, destinadas a negar e afirmar a existência in casu dos diversos direitos da personalidade. Por outro lado, a consagração, que tende a universalizar-se, do ressarcimento por dano moral vem completar, em definitivo, a tutela dos direitos em apreço”. (...) Carlos Roberto Gonçalves segue a mesma corrente, ensinando que “dano moral é o que atinge o ofendido como pessoa, não lesando seu patrimônio. É lesão de bem que integra os direitos da personalidade, como a honra, a dignidade, a intimidade, a imagem, o bom nome etc.

Importa ressaltar que o dano moral não se confunde com os aborrecimentos ou contrariedades do cotidiano. Trata-se de efetiva humilhação ou sofrimento tal como a perda de um ente querido, a mutilação, a reiterada humilhação no ambiente de trabalho ou ainda o efetivo abalo creditício. É importante que haja real abalo psíquico.

Nesse sentido, vale citar a lição de Antônio Jeová Santos (2003, p. 110-111):

Visto dessa forma, pode parecer que qualquer abespinhamento propicia o exurgimento do dano moral. Qualquer modificação no espírito, ainda que fugaz, a aquele momento passageiro de ira, pode causar indenização. Sem contar que existem pessoas de suscetibilidade extremada. Sob qualquer pretexto, ficam vermelhas, raivosas, enfurecidas. Não se pode dizer que não houve lesão a algum sentimento. Porém, seria reduzir o dano moral a mera sugestibilidade, ou proteger alguém que não suporta nenhum aborrecimento trivial, o entendimento que o dano moral atinge qualquer gesto que cause mal-estar. [...] Conquanto existam pessoas cuja suscetibilidade aflore na epiderme, não se pode considerar que qualquer mal-estar seja apto para afetar o ômago, cau-

sando dor espiritual. Quando alguém diz ter sofrido prejuízo espiritual, mas este é consequência de uma sensibilidade exagerada ou de uma suscetibilidade extrema, não existe reparação. Para que exista dano moral é necessário que a ofensa tenha alguma grandeza e esteja revestida de certa importância e gravidade.

Importa salientar que a indenização por danos morais não decorre da subjetividade da pessoa e sim de fatos objetivos. Há situações nas quais a ofensa aos direitos da personalidade é presumida, mas essa não é a regra. Da mesma forma, importa frisar que nem todo ilícito civil gera, automaticamente, condenação em danos morais.

Passemos, agora, a estudar os pressupostos para a caracterização da responsabilidade civil do Estado.

Para a obtenção da indenização por dano moral, objeto dessas breves reflexões, é necessário que, de forma cumulativa, sejam atendidos os seguintes requisitos ou pressupostos: o fato administrativo; o nexo de causalidade entre o dano moral e a ação ou omissão do agente público; o dano e o dolo ou culpa, no caso de responsabilidade por omissão. Para a específica hipótese de responsabilidade do civil do Estado, por ação, não é necessário demonstrar dolo ou culpa, tendo em vista que a responsabilidade do Estado, para essas situações, é objetiva.

De início, o fato administrativo, assim considerado qualquer forma de conduta, comissiva ou omissiva, atribuída ao Poder Público, inclusive nas situações nas quais o agente público atue fora de suas funções, mas a pretexto de exercê-las, o fato será considerado como fato administrativo, ao menos em face da culpa *in eligendo* ou culpa *in vigilando* do Estado (SANTOS, 2020).

Outro elemento essencial da responsabilidade civil é o dano material, moral, estético ou existencial. A responsabilidade civil tem como pressuposto o dano ou o prejuízo, isto é, o sujeito só é civilmente responsável se sua conduta provocar alguma espécie de danos a terceiros. Como recorda

Carvalho Filho (2020), sem dano, inexistente responsabilidade civil. Especificamente quanto aos danos morais será necessário estar demonstrado ou presumido o dano a algum dos direitos da personalidade.

Por fim, temos o nexo causal entre o fato administrativo e o dano. Significa que à vítima se exige apenas demonstrar o prejuízo sofrido e que esse teve origem na conduta do agente público. Sem fato administrativo não há que se falar em responsabilidade do Estado e é por essa razão que não se pode responsabilizar o Estado por culpa exclusiva da vítima ou de terceiros (CARVALHO FILHO, 2020).

Ainda nessa seara, é necessário analisar as excludentes de responsabilidade<sup>7</sup>.

De início, o caso fortuito que se concretiza em face de situações internas da administração, mas imprevisíveis, tais como uma greve. Outra excludente é a força maior que são atos da natureza, tais como a maior demora na análise e concessão de benefícios previdenciários, em face da pandemia do coronavírus. Importa frisar que há enorme controvérsia em relação à diferenciação entre caso fortuito e força maior. Optamos por uma das correntes, mas há também quem defenda que se trata de sinônimos com fundamento no Código Civil<sup>8</sup> que não faz distinção entre os institutos.

Vale citar, de igual forma, a culpa exclusiva da vítima. Por exemplo, o Regime Próprio de Previdência Social ou o ente federativo que o representa não podem ser responsabilizados por eventual demora decorrente da falta de juntada da documentação essencial, por parte do requerente.

<sup>7</sup> “Art. 188. Não constituem atos ilícitos:

I - os praticados em legítima defesa ou no exercício regular de um direito reconhecido;  
II - a deterioração ou destruição da coisa alheia, ou a lesão a pessoa, a fim de remover perigo iminente.

Parágrafo único. No caso do inciso II, o ato será legítimo somente quando as circunstâncias o tornarem absolutamente necessário, não excedendo os limites do indispensável para a remoção do perigo” (BRASIL, 2002).

<sup>8</sup> “Art. 393. O devedor não responde pelos prejuízos resultantes de caso fortuito ou força maior, se expressamente não se houver por eles responsabilizado. Parágrafo único. O caso fortuito ou de força maior verifica-se no fato necessário, cujos efeitos não era possível evitar ou impedir” (BRASIL, 2002).

Por fim, a culpa de terceiros afasta a responsabilidade, a título de ilustração no caso de prejuízo causado por um estelionatário a um servidor do RPPS, em evento no qual a Administração não teve nenhuma participação.

Segundo as lições da profa. Maria Sílvia Z. Di Pietro (2020), as causas excludentes da responsabilidade são a força maior, a culpa exclusiva da vítima e a culpa de terceiros, porém não se deve esquecer a causa atenuante, que é a culpa concorrente da vítima. Trata-se de elemento relevantíssimo para que se possa arbitrar corretamente o valor dos danos morais pois a extensão da culpa deve ser levada em consideração para que se arbitre o valor devido, a título de indenização. Afinal, sendo o nexo de causalidade a base da responsabilidade civil do Estado, esta incidirá de forma atenuada se os agentes do Estado não forem a única causa do prejuízo.

## 4. ARBITRAMENTO DA INDENIZAÇÃO

Por derradeiro, vale analisar os parâmetros para o arbitramento da indenização. Tendo em vista que no nosso ordenamento jurídico não adotou a tarifação dos danos morais, a análise será casuística, mas é necessário ter em conta alguns parâmetros.

Carlos Roberto Gonçalves (2020) defende que os parâmetros para um correto arbitramento da indenização devem ser a situação econômica do lesado; a situação econômica do infrator; a intensidade do sofrimento, além das circunstâncias específicas de cada caso.

Entendo importante ter em consideração que a indenização por danos morais, mormente em face do Estado, não tem por serventia o enriquecimento do beneficiário. Por outro lado, não deve ser irrisória, sob pena de não desestimular as condutas ilícitas. É importante, outrossim, ter em consideração o tempo em que perduraram as consequências dos ilícitos.

Segundo as lições de Carvalho Filho (2020), além do risco que de-

correda atividade estatal, também constituiu fundamento da responsabilidade objetiva do Estado o princípio da repartição dos encargos. Na visão desse grande administrativista, o Estado, ao ser condenado a reparar os prejuízos da vítima, não seria o sujeito pagador direto. Na verdade, os valores indenizatórios seriam resultantes da contribuição feita por cada um dos demais integrantes da sociedade, a qual, em última análise, é a beneficiária dos poderes e das prerrogativas estatais.

Os RPPS são representados por autarquias ou ainda pelo próprio ente federativo, isto é, 100% de seus recursos são públicos. Portanto, qualquer condenação irá recair sobre a população mais pobre de nosso país, tendo em vista que são os mais pobres que necessitam mais dos serviços estatais. Ademais, os mais pobres são, proporcionalmente, mais tributados que os ricos, em vista de nosso sistema tributário se caracterizar por ser regressivo, em razão da intensa tributação sobre o consumo. Conclui-se que o financiamento das condenações se dará, principalmente, por brasileiros que estão abaixo da linha da miséria.

No mais, ao contrário do que ocorre nas indenizações em face de empresas privadas, as indenizações contra o Poder Público, não geram o efeito de evitar a ocorrência de fatos ilícitos, pois são pagas pela totalidade da sociedade. O servidor ou servidores que prestaram um serviço de pouca qualidade, no exercício de suas funções geralmente sequer serão identificados.

## 5. CASUÍSTICA

Uma das questões cotidianas, na esfera previdenciária, diz respeito ao empréstimo consignado que envolve convênio entre uma instituição financeira e a entidade de previdência social. Embora a questão não seja pacífica nos parece que o sujeito passivo da ação deve ser, exclusivamente, a instituição financeira. Afinal, a autarquia previdenciária ou o ente

federativo não é parte no contrato de empréstimo, não obtém vantagem pecuniária alguma e não possui meios de fiscalizar a execução do contrato ou de saber se o contrato é ou não fraudulento. Não há dúvidas de que na hipótese de cobrança indevida é devida a indenização por dano moral e material. Importa frisar que, também nessa hipótese, se trata de responsabilidade objetiva da instituição financeira, em decorrência do risco do negócio. Naturalmente, esse entendimento não valerá na hipótese, admitida na Emenda Constitucional nº103/19, de empréstimos realizados diretamente pelo RPPS<sup>9</sup>.

Outra questão passível de indenização diz respeito a tratamento desrespeitoso por parte de servidores ou prestadores de serviços do RPPS, durante o procedimento administrativo para concessão ou revisão de benefício. Visando evitar a banalização das condenações em danos morais é necessário que se trate de evento que possua efetiva relevância. Pequenos aborrecimentos e discussões sem maiores consequências não devem ser objeto de indenização. Como já explanado, não cabe, mormente se tratando de dinheiro público, indenizar a excessiva suscetibilidade de determinadas pessoas.

Outro exemplo seria a demora excessiva na concessão ou revisão do benefício. Muitas vezes, a legislação de regência do RPPS de cada ente federativo traz um prazo máximo para a análise e concessão do benefício, mas caso não exista será necessário verificar, de forma casuística, a razoabilidade da demora. Nada impede que se valha do parâmetro legal previsto na legislação do RGPS, ou seja, 45 dias. Vale frisar que ultrapassar o prazo legal, por pouco tempo, não traz automaticamente a responsabilização do RPPS, por danos morais. Porém, basta se colocar na situação da pessoa que tem sua fonte de renda suspensa, indevidamente, por 6 meses, por exemplo, para perceber o grau de sofrimento real que terá. Digamos

---

<sup>9</sup> "Art. 9º, § 7º Os recursos de regime próprio de previdência social poderão ser aplicados na concessão de empréstimos a seus segurados, na modalidade de consignados, observada regulamentação específica estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional" (BRASIL, 2019).

que a empresa ou o órgão público em que trabalhamos atrase por 6 meses a nossa remuneração. Naturalmente, esse evento geraria preocupação, sofrimento e abalo psíquico. Não se trata, pois, de mero aborrecimento, mas efetivo sofrimento de ordem moral.

Vale trazer um julgado, nesse sentido<sup>10</sup>:

1. O art. 37, §6º, da Constituição Federal consagra a responsabilidade do Estado de indenizar os danos causados por atos, omissivos ou comissivos, praticados pelos seus agentes a terceiros, independentemente de dolo ou culpa.
2. In casu, a apelante requereu o benefício administrativamente em 01/02/2016 e a concessão do benefício ocorreu somente em 18/05/2018, ou seja, mais de dois anos do pedido inicial administrativo.
3. Observa-se, ainda, que a apelante se viu obrigada a impetrar mandado de segurança para que seu recurso administrativo fosse analisado, sendo certo que demora lhe causou danos morais, visto que se trata de privação de verba alimentícia sem justificativa.
4. Indenização fixada no montante de R\$5.000,00 (cinco mil reais), a corrigir a partir da data do arbitramento, nos termos da Súmula 362/STJ. (BRASIL, 2021).

Ou ainda o extravio de documentos originais, tais como a carteira de trabalho. Nessa hipótese, caberia eventual indenização em razão de perda de uma chance para obter o benefício ou a revisão do benefício cumulados com danos morais.

Outra possibilidade encontrada no cotidiano das ações judiciais é a interpretação da legislação, que cause prejuízo ao servidor, e que seja futuramente considerada equivocada pelo Poder Judiciário. Por exemplo, o servidor passou por perícia médica administrativa que concluiu a capacidade laboral. Mesmo que, posteriormente, o Poder Judiciário entenda de forma contrária, não há que se falar, em regra, em danos morais. Caso todo ato administrativo que viesse a ser reformado em sede judicial gerasse, automaticamente, a condenação da Administração em danos morais não haveria recursos para o pagamento dos benefícios. A responsabilidade civil do Estado não se confunde com a negativa, fundamentada, à pretensão

<sup>10</sup> TRF3 APELAÇÃO CÍVEL/SP 5003822-33.2018.4.03.6119 (...) Desembargador Federal MARCELO MESQUITA SARAIVA - 4ª Turma - j. em 15.03.2021.

dos cidadãos. A jurisprudência não se afasta desse posicionamento<sup>11</sup>:

2. O cerne da questão está no saber se a delonga no pagamento de benefício previdenciário à parte autora ensejaria ou não dano moral passível de indenização, a qual tem por finalidade compensar os prejuízos ao interesse extrapatrimonial sofridos pelo ofendido, que não são, por sua natureza, resarcíveis e não se confundem com os danos patrimoniais, estes sim, suscetíveis de recomposição ou, se impossível, de indenização pecuniária. 3. Da análise das provas produzidas nos autos, inexistente demonstração inequívoca, quer do alegado dano causado à parte autora em razão de ter deixado de auferir o benefício previdenciário, quer de que da conduta da ré tenha resultado efetivamente prejuízo de ordem moral, i.e., o nexo de causalidade entre o suposto dano e a conduta da autarquia previdenciária. 4. Insere-se no âmbito de atribuições do INSS rejeitar os pedidos de concessão de benefícios previdenciários e suspender os já existentes, sempre que entender que não foram preenchidos os requisitos necessários para seu deferimento, desde que o indeferimento ou suspensão sejam realizados em processo administrativo no qual sejam assegurados os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa. (BRASIL, 2013).

## 6. CONCLUSÃO

Concluimos que a indenização por danos morais em sede de relações previdenciárias não deve ser um fim a ser perseguido. O mais importante é utilizá-la como instrumento para o aperfeiçoamento das instituições públicas, em especial os RPPS cuja prestação de serviços é essencial para os servidores públicos.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 103, de 1 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, ano 157, n. 220, 13 nov. 2019.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. *Diário Oficial da União*, Brasília, 11 jan. 2002.

---

<sup>11</sup> TRF 3ª Região – AC 00088683720084036120 – e-DJF3 Judicial 1 DATA:09/05/2013 – 6ª Turma.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Apelação cível nº 5003822-33.2018.4.03.6119. Relator: Des. Fed. Marcelo Saraiva, 15 de março de 2021. *Diário da Justiça Eletrônico*, São Paulo, 24 março 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Apelação cível nº 0008868-37.2008.4.03.6120. Relatora: Des. Fed. Consuelo Yoshida, 9 de maio de 2013. *Diário da Justiça Eletrônico*, São Paulo, 10 maio 2013.

CARVALHO FILHO, J. dos S. *Manual de direito administrativo*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

DI PIETRO, M. S. Z. *Direito administrativo*. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

GONÇALVES, C. R. *Responsabilidade civil*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

SANTOS, A. J. *Dano moral indenizável*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

TARTUCE, F. *Responsabilidade Civil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.



8

**O ART. 24 DA EMENDA  
CONSTITUCIONAL Nº 103, DE 12  
DE NOVEMBRO DE 2019:  
VIGÊNCIA, DEVOLUÇÃO DE  
VALORES, RENÚNCIA, PENSÃO  
MILITAR E ANÁLISE DE CASOS**



**Autora:** Majoly Aline dos Anjos Hardy

**Biografia:** Procuradora do Município de Curitiba. Assessora Previdenciária do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Curitiba-IPMC. Certificada pelo ICSS. Membro da Comissão de Direito Previdenciário da OAB/PR. Ex-Membro do Conselho de Administração da PARANAPREVIDÊNCIA e do Conselho Deliberativo da OABPrev/PR. Coordenadora da COPAJURE-Comissão Permanente de Acompanhamento de Ações Judiciais Relevantes aos RPPS, vinculada ao CONAPREV. Secretária da ABIPEM. Mediadora certificada pelo Instituto de Certificação e Formação de Mediadores Lusófonos-ICFML em Portugal.

**E-mail:** majoly.aline@gmail.com

## 1. INTRODUÇÃO

Antes da publicação da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, o valor dos benefícios previdenciários pagos em situação de acúmulo expresso na Constituição Federal era pela sua integralidade. Somente haveria redução se o valor superasse o teto remuneratório previsto nas alíneas do inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, com algumas situações já definidas pelo Supremo Tribunal Federal, tais como as contidas nos Temas 359, 377 e 378.

Assim, por exemplo, se um casal de servidores recebesse cada um uma aposentadoria de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), com o falecimento de um deles o sobrevivente receberia R\$ 10.000,00 (dez mil reais), resultado da soma de uma aposentadoria com uma pensão.

O art. 24 da EC 103/2019 alterou esse cenário, principalmente para cônjuges e companheiros. Continua a permissão do acúmulo, porém, agora com redutores apurados cumulativamente por faixas que levam em consideração quantidades de salários-mínimos nacionais.

Trata-se de um dos mais polêmicos artigos trazidos na reforma da previdência de 2019 e de muita divergência na sua interpretação e aplicação. As opiniões que vem surgindo sobre esse artigo demonstram que muita discussão judicial ainda será travada até que a jurisprudência uniformize sua compreensão e aplicabilidade.

Por isso é que escolhemos discorrer sobre esse artigo na tentativa de trazer nossa singela contribuição no debate sobre o seu alcance e limites e de auxiliar os gestores e técnicos dos Regimes Próprios de Previdência Social-RPPS na compreensão da complexidade da norma. Para tanto traremos breve colaboração sobre o início da vigência dessa norma. Num segundo item analisaremos a necessidade de devolução de valores pelo beneficiário da pensão por morte ou aposentadoria, caso o RPPS ve-

nha a ter conhecimento intempestivo de situações de acúmulo que exigiriam aplicação dos redutores previstos no parágrafo segundo do artigo 24 desde a concessão do benefício previdenciário. Na sequência trataremos da possibilidade da renúncia de um dos benefícios acumuláveis, a fim de afastar a aplicabilidade da norma. Faremos breve exposição sobre as pensões militares que são referenciadas no artigo e, por último, citaremos situações de aplicação da norma.

Longe de esgotar a matéria o presente estudo apenas tenciona ampliar o debate e aguçar a discussão dos que enfrentam situações das mais diversas sobre esse artigo.

## **2. O ART. 24 DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103, DE 12 DE NOVEMBRO DE 2019**

Antes de adentrar na análise dos itens propostos para o presente estudo é importante verificarmos o histórico legislativo de discussão da norma no Congresso Nacional, culminando com a redação final do art. 24.

Não há melhor estudo para se entender o motivo pelo qual uma norma legal foi publicada com determinada redação final do que a análise do processo legislativo, com as discussões travadas no Poder Legislativo. No tocante ao art. 24 o que podemos perceber é que sua redação final foi bastante modificada frente a versão originária proposta pelo governo quando do protocolo da Proposta de Emenda Constitucional-PEC nº 06/2019 encaminhada ao Congresso Nacional por meio da Mensagem nº 55/2019 e instruída com a Exposição de Motivos nº 29/2019.

Sobre essa normatização a Exposição de Motivos assim esclareceu, primeiro quanto às alterações no RGPS (item 71) e na sequência, quanto às alterações nos RPPS (item 99):

71. Como regra transitória, a valer a partir da edição da Emenda até a publicação da lei complementar que fixará os novos critérios e parâmetros ao RGPS, em relação ao acúmulo de aposentadorias e pensões que venha a

ocorrer após a entrada em vigor da Emenda, a alteração proposta veda a acumulação de mais de uma aposentadoria e de mais de uma pensão deixada por cônjuge ou companheiro, no âmbito do RGPS. A pensão por morte do RGPS, deixada por cônjuge ou companheiro, poderá ser acumulada com pensão por morte do RPPS ou decorrente das atividades militares (arts. 42 e 142 da Constituição), e com a aposentadoria do RGPS, RPPS ou decorrentes das atividades militares. Na ocorrência dessas hipóteses, será resguardada a percepção integral do benefício mais vantajoso e de uma parte de cada um dos demais benefícios acumulados, que estarão sujeitos à aplicação de redutor escalonado por faixas remuneratórias (nos percentuais de 20, 40, 60 e 80%), não havendo direito à percepção de qualquer parcela sobre a faixa excedente a 4 salários-mínimos por benefício acumulado.

[...]

99. A PEC estabelece vedações e limites ao acúmulo de aposentadorias e pensões que venham a ocorrer após a data de publicação, não sendo permitida a acumulação de mais de uma aposentadoria à conta do RPPS, salvo se relacionadas aos cargos acumuláveis; e de mais de uma aposentadoria ou de mais de uma pensão deixada por cônjuge ou companheiro à conta do RGPS.

100. Além disso, a pensão por morte do RGPS pode ser acumulada com pensão por morte do RPPS ou dos sistemas de proteção dos militares (arts. 42 e 142 da Constituição), e com a aposentadoria do RGPS, RPPS ou dos sistemas de proteção dos militares, mas, salvo a percepção integral do benefício mais vantajoso, os demais benefícios estarão sujeitos à aplicação de redutor escalonado por faixas remuneratórias (nos percentuais de 20, 40, 60 e 80%), que limitará o valor dos demais benefícios. (BRASIL, 2019b).

## O governo propôs a normatização do acúmulo em dois momentos diferentes na PEC nº 06/2019. Primeiro para o RPPS:

Art. 12. Até que entre em vigor a lei complementar de que trata o § 1º do art. 40 da Constituição, aplicam-se as normas gerais de organização e de funcionamento, de responsabilidade previdenciária na gestão dos regimes próprios de previdência social e de benefícios previdenciários estabelecidas pela Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, que será recepcionada com força de lei complementar, e o disposto neste artigo.

[...]

§ 10. A acumulação de benefícios previdenciários observará os seguintes requisitos:

I - é vedado o recebimento conjunto de mais de uma aposentadoria à conta de regime de previdência de que trata este artigo, ressalvadas as aposentadorias decorrentes dos cargos acumuláveis na forma prevista no art. 37 da Constituição;

II - é vedado o recebimento de mais de uma pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro à conta de regime de previdência de que trata este artigo, ressalvadas as pensões do mesmo instituidor decorrentes dos cargos

acumuláveis na forma prevista no art. 37 da Constituição, observado o disposto no inciso III;

III - no recebimento de mais de uma pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro e de pensão por morte e de aposentadoria no âmbito do regime de previdência de que trata este artigo, ou entre este e o Regime Geral de Previdência Social de que trata o art. 201 da Constituição ou as pensões decorrentes das atividades militares de que tratam os art. 42 e art. 142 da Constituição, será assegurado o direito de recebimento do valor integral do benefício mais vantajoso e de uma parte de cada um dos demais benefícios, apurada cumulativamente de acordo com as seguintes faixas:

- a) oitenta por cento do valor igual ou inferior a um salário-mínimo;
- b) sessenta por cento do valor que exceder um salário-mínimo, até o limite de dois salários mínimos;
- c) quarenta por cento do valor que exceder dois salários mínimos, até o limite de três salários mínimos; e
- d) vinte por cento do valor que exceder três salários mínimos, até o limite de quatro salários mínimos;

IV - para fins do disposto no inciso II, na hipótese de pensão por morte, será considerado o valor efetivamente recebido pelo beneficiário; e

V - na hipótese de extinção do benefício mais vantajoso, será restabelecido, a partir da data da extinção, o pagamento do segundo benefício mais vantajoso, indicado pelo interessado, pelo seu valor total.

§ 11. Os critérios de que trata este parágrafo serão aplicados às acumulações que ocorrerem após a data de promulgação desta Emenda à Constituição. (BRASIL, 2019d).

## E para o RGPS:

Art. 30. Até que entre em vigor a nova lei complementar a que se refere o § 1º do art. 201 a Constituição, é vedada a acumulação, sem prejuízo de outras hipóteses de vedação previstas na legislação vigente na data de promulgação desta Emenda à Constituição:

I - de mais de uma aposentadoria à conta do Regime Geral de Previdência Social; e

II - de mais de uma pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro, no âmbito do Regime Geral de Previdência Social.

§ 1º É permitida a acumulação de pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro do Regime Geral de Previdência Social:

I - com pensão por morte concedida pelo regime próprio de previdência social de que trata o art. 40 da Constituição ou pelas pensões decorrentes das atividades militares de que tratam os art. 42 e art. 142 da Constituição; e

II - com aposentadoria no âmbito do Regime Geral de Previdência Social e do regime próprio de previdência social de que trata o art. 40 da Constituição ou dos proventos de inatividade decorrentes das atividades militares de que tratam os art. 42 e art. 142 da Constituição.

§ 2º Na hipótese de acumulação prevista no § 1º, é assegurado o direito de recebimento do valor integral do benefício mais vantajoso e de uma parte de cada um dos demais benefícios, apurada cumulativamente de acordo com as seguintes faixas:

I - oitenta por cento do valor igual ou inferior a um salário-mínimo;

II - sessenta por cento do valor que exceder um salário-mínimo, até o limite de dois salários mínimos;

III - quarenta por cento do valor que exceder dois salários mínimos, até o limite de três salários mínimos; e

IV - vinte por cento do valor que exceder três salários mínimos, até o limite de quatro salários mínimos.

§ 3º Para fins do disposto no § 1º, na hipótese de pensão por morte, será considerado o valor efetivamente recebido pelo beneficiário.

§ 4º Na hipótese de extinção do benefício mais vantajoso, será restabelecido, a partir da data de extinção, o pagamento do segundo benefício mais vantajoso, indicado pelo interessado, pelo seu valor total.

§ 5º Os critérios previstos neste artigo serão aplicados às acumulações que ocorrerem após a data de promulgação desta Emenda à Constituição. (BRASIL, 2019d).

Veja-se que a intenção do governo foi de esclarecer que os redutores seriam aplicados para as acumulações que ocorressem após a publicação da Emenda Constitucional. Essa constatação é importante para avaliarmos o início da aplicabilidade do art. 24, que será explorado adiante. E quanto aos redutores a proposta inicial era partir de oitenta por cento do valor igual ou inferior ao salário-mínimo. Em ambas as situações a normatização seria transitória, até que lei complementar fosse publicada, tanto para o RGPS quanto para o RPPS, sendo para este segmento prevista a futura lei de responsabilidade previdenciária, em substituição a Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998. O restabelecimento do segundo benefício mais vantajoso, caso o primeiro fosse extinto, já fazia parte da sugestão governamental desde o início.

Na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, o Deputado Relator Samuel Moreira (BRASIL, 2019e) enfatizou que: “a finalidade da proposta é estabelecer ‘nova lógica mais sustentável e justa de funcionamento para a previdência social’, evitando ‘custos excessivos para as futuras gerações e comprometimento do pagamento dos benefícios dos aposentados e pensionistas, e permitindo a construção de um novo modelo que fortaleça a poupança e o desenvolvimento no futuro”, de cujo parecer extraímos:

[...] nossas regras permitem a acumulação do referido benefício com aposentadoria e não estabelecem qualquer restrição para o beneficiário que tenha outra renda. Por isso a pensão exige uma discussão responsável da sociedade. Com o aumento da expectativa de vida, não apenas as aposentadorias, mas também as pensões duram cada vez mais tempo. Trata-se de um dos mais gritantes exemplos do desequilíbrio o atual sistema previdenciário.

O aumento da expectativa de vida e a deterioração da relação entre o número de contribuintes e de beneficiários de aposentadorias e pensões, agravado por dificuldades econômicas, levou a Previdência Social Brasileira, em 2018, a apresentar um resultado financeiro negativo de R\$ 290 bilhões, apenas no âmbito da União.

A Previdência tornou-se o principal fator de desajuste das contas públicas do país. Por isso, reformá-la é um passo fundamental para fazer o Estado brasileiro voltar a caber em si. Antigamente falávamos no dragão da inflação. Hoje o gasto público também é um dragão descontrolado, ameaçando o nosso futuro. O excesso de gastos impede que o dinheiro público seja direcionado de maneira efetiva para os investimentos necessários ao bem-estar da população.

Precisamos ser francos: o país se encontra em estado falimentar. Há poucos dias o Congresso liberou um crédito extra de R\$ 248,9 bilhões para o governo federal. Do contrário, benefícios como o BPC e aposentadorias não poderiam ser pagos. Isso só reforça o que temos dito: não há direito garantido sem orçamento para custeá-lo.

A reforma não é um fim em si mesma. Estamos diante de um ponto de partida para colocar o país na rota do crescimento sustentável. Esta reforma não irá resolver todos os nossos problemas, mas sem ela todos os demais não poderão ser resolvidos. (BRASIL, 2019e).

## E quanto ao tema em análise acrescentou que

as regras de acumulação de pensão foram unificadas para RPPS e RGPS em um mesmo dispositivo. Concordamos com as vedações e restrições de acumulação previstas na PEC, mas propomos que seja acrescentada uma

nova faixa de acumulação que permitirá a percepção de 10% do que exceder 4 salários-mínimos. (BRASIL, 2019e).

Verificando o Relatório do Deputado Samuel Moreira podemos observar que inúmeras foram as sugestões de emendas no artigo, da mais diversa criatividade. Ao final ele propôs a seguinte redação, em um único artigo para ambos os regimes previdenciários:

Art. 25. É vedada a acumulação de mais de uma pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro, no âmbito do mesmo regime de previdência social, ressalvadas as pensões do mesmo instituidor decorrentes do exercício de cargos acumuláveis na forma do art. 37 da Constituição Federal.

§ 1º Será admitida, nos termos do § 2º, a acumulação de:

I - pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro de um regime de previdência social com pensão por morte concedida por outro regime de previdência social ou com pensões decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal; ou

II - pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro de um regime de previdência social com aposentadoria concedida no âmbito do Regime Geral de Previdência Social ou de regime próprio de previdência social ou com proventos de inatividade decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal; ou

III - de aposentadoria concedida no âmbito do Regime Geral de Previdência Social ou de regime próprio de previdência social com pensões decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal.

§ 2º Nas hipóteses das acumulações previstas no § 1º, é assegurada a percepção do valor integral do benefício mais vantajoso e de uma parte de cada um dos demais benefícios, apurada cumulativamente de acordo com as seguintes faixas:

I - oitenta por cento do valor igual ou inferior a um salário-mínimo;

II - sessenta por cento do valor que exceder um salário-mínimo, até o limite de dois salários mínimos;

III - quarenta por cento do valor que exceder dois salários mínimos, até o limite de três salários mínimos;

IV - vinte por cento do valor que exceder três salários mínimos, até o limite de quatro salários mínimos; e

V - dez por cento do valor que exceder quatro salários mínimos.

§ 3º A aplicação do disposto no § 2º poderá ser revista a qualquer tempo, a pedido do interessado, em razão de alteração de algum dos benefícios.

§ 4º As restrições previstas nos §§ 1º e 2º deste artigo não serão aplicadas se o direito aos benefícios houver sido adquirido antes da data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional.

§ 5º As regras sobre acumulação previstas neste artigo e na legislação vigente na data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderão ser alteradas na forma do § 6º do art. 40 e do § 15 do art. 201 da Constituição Federal. (BRASIL, 2019e).

Após os trâmites legislativos necessários entre Câmara dos Deputados e Congresso Nacional a normatização sobre o acúmulo de benefícios previdenciários restou expressa no art. 24 da EC nº 103/2019, verbis:

Art. 24. É vedada a acumulação de mais de uma pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro, no âmbito do mesmo regime de previdência social, ressalvadas as pensões do mesmo instituidor decorrentes do exercício de cargos acumuláveis na forma do art. 37 da Constituição Federal.

§ 1º Será admitida, nos termos do § 2º, a acumulação de:

I - pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro de um regime de previdência social com pensão por morte concedida por outro regime de previdência social ou com pensões decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal;

II - pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro de um regime de previdência social com aposentadoria concedida no âmbito do Regime Geral de Previdência Social ou de regime próprio de previdência social ou com proventos de inatividade decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal; ou

III - pensões decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal com aposentadoria concedida no âmbito do Regime Geral de Previdência Social ou de regime próprio de previdência social.

§ 2º Nas hipóteses das acumulações previstas no § 1º, é assegurada a percepção do valor integral do benefício mais vantajoso e de uma parte de cada um dos demais benefícios, apurada cumulativamente de acordo com as seguintes faixas:

I - 60% (sessenta por cento) do valor que exceder 1 (um) salário-mínimo, até o limite de 2 (dois) salários-mínimos;

II - 40% (quarenta por cento) do valor que exceder 2 (dois) salários-mínimos, até o limite de 3 (três) salários-mínimos;

III - 20% (vinte por cento) do valor que exceder 3 (três) salários-mínimos, até o limite de 4 (quatro) salários-mínimos; e

IV - 10% (dez por cento) do valor que exceder 4 (quatro) salários-mínimos.

§ 3º A aplicação do disposto no § 2º poderá ser revista a qualquer tempo, a

pedido do interessado, em razão de alteração de algum dos benefícios.

§ 4º As restrições previstas neste artigo não serão aplicadas se o direito aos benefícios houver sido adquirido antes da data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional.

§ 5º As regras sobre acumulação previstas neste artigo e na legislação vigente na data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderão ser alteradas na forma do § 6º do art. 40 e do § 15 do art. 201 da Constituição Federal. (BRASIL, 2019a).

Portanto, do estudo realizado no processo legislativo pudemos observar que essa norma sofreu bastante discussão e com muitas sugestões de redação. O legislador final alterou a proposta do governo federal mantendo a ideia de regular a acumulação de benefícios previdenciários concedidos para cônjuges e companheiros, quando se refere a RPPS ou RGPS em um único artigo e, fez uma nova previsão de base de aplicação de redutor que não havia sido incluída na redação originária da PEC nº 106/2019 (dez por cento do valor que exceder quatro salários-mínimos). Além disso, os redutores seriam apurados a partir do valor que superasse um salário-mínimo nacional e não sobre valores inferiores ao salário-mínimo.

Foi mantida a possibilidade de alteração mediante futura lei complementar que estabelecerá “vedações, regras e condições para a acumulação de benefícios previdenciários” (BRASIL, 2019a) ao fazer referência ao parágrafo quinze do art. 201 da Constituição Federal e parágrafo 6º do art. 40, também da Constituição Federal.

### 3. APLICABILIDADE IMEDIATA

A EC nº 103/2019 alterou as regras de aposentadoria e de pensão por morte dos servidores federais e dos vinculados ao RGPS, atribuindo aos Estados e Municípios a tarefa de realizar suas próprias reformas. Porém, algumas normas da Emenda possuem aplicabilidade imediata a todos os entes federativos, destacando-se o art. 24.

Não há nenhuma necessidade de publicação de regulamento ou lei, seja ordinária ou complementar, para que a aplicação seja imediata. Não se verifica essa exigência na sua redação. O comando expresso no art. 24 é impositivo. Assim como não há a obrigação de repetir a norma nas reformas estaduais ou municipais, mas se for repetida deve se fazer o alerta do início da sua vigência, como veremos adiante.

Trata-se de regra geral sobre acúmulo de benefícios previdenciários, cuja iniciativa cabe à União, conforme art. 24, XII e parágrafo primeiro da Constituição Federal. Ao contrário de outros artigos da EC nº 103/2019 não há comando dirigido ao RGPS e servidores federais, como está expresso, por exemplo, no caput do art. 23. Tanto é assim que a questão de acúmulo de benefícios previdenciários tem sido decidida pelo STF com amplos efeitos nacionais, atingindo todos os servidores públicos ou seus pensionistas.

Sobre a aplicabilidade imediata de alguns artigos da EC nº 103/2019 foi publicada a Nota Técnica nº 12.212/2019 do Ministério da Economia:

96. Essas restrições à acumulação de benefícios são normas de **eficácia plena e aplicabilidade imediata a todos os regimes próprios de previdência social**, sem embargo de não poderem prejudicar o direito adquirido antes de sua entrada em vigor, a teor do que dispõe o § 4º do art. 24 da EC nº 103, de 2019. (BRASIL, 2019c).

Mesmo que o ente federativo tenha realizado sua reforma da previdência com base na EC nº 103/2019 e tenha copiado o art. 24 em sua legislação local, a aplicabilidade dessa norma deve ser adotada desde o dia 13 de novembro de 2019 e, não a partir da publicação da reforma local. Mesmo porque, o legislador deixou claro que essa nova normatização somente vai ser alterada por lei complementar federal, conforme redação expressa no parágrafo quinto do art. 24.

A regra estabelecida no caput do art. 24 menciona a possibilida-

de de acúmulo de pensão por morte de cônjuge ou companheiro, no âmbito do mesmo regime de previdência social se decorrentes do exercício de cargo acumulável e do mesmo instituidor e, nos seus parágrafos criou hipóteses em que o acúmulo de pensões por morte e aposentadorias serão permitidas entre regimes previdenciários diferentes, com a respectiva redução de um dos benefícios.

Foram fixadas formas restritivas quanto ao valor de um benefício previdenciário que será pago ao beneficiário ou segurado a partir de um segundo ou terceiro benefício previdenciário, com aplicação de faixas de redução percentual desses benefícios calculadas com base em quantidade de salários-mínimos.

Importante mencionar que a base de cálculo do benefício previdenciário da pensão por morte continuará sendo fundamentada tanto nas normas vigentes antes da EC nº 103/2019 – para os entes federativos que ainda não fizeram sua reforma da previdência – quanto nas normas trazidas pela mesma Emenda – em especial o seu art. 23 ou na legislação local para os que já alteraram sua legislação. Mas os redutores devem ser adotados em ambas as situações, por se tratar de norma de efeitos imediatos, desde que o acúmulo se configure a partir da data da publicação da EC nº 103/2019, respeitados direitos adquiridos. A responsabilidade do gestor está em verificar o momento em que se configura esse acúmulo.

O parágrafo primeiro estabelece quais hipóteses de acúmulos serão permitidas, conforme incisos I a III. Já o parágrafo segundo assegura a percepção do benefício mais vantajoso de forma integral, aplicando os redutores descritos nos incisos nos demais benefícios acumulados pelo beneficiário.

A Secretaria de Previdência do Ministério da Economia, publicou a Nota Informativa SEI 33.521/2020/ME, com o objetivo de apresentar esclarecimentos mais detalhados quanto a aplicabilidade do artigo 24 da EC nº 103/2019.

A aplicabilidade do artigo 24 não se restringe apenas aos benefícios previdenciários concedidos após à publicação da EC nº 103/2019, mas aos benefícios cujo acúmulo tenha se configurado a partir da sua publicação, mesmo que nessa análise estejam envolvidos benefícios concedidos antes da publicação da EC nº 103/2019. O que importa aqui é verificar se após a publicação da Emenda o segurado ou beneficiário adquiriu um segundo ou terceiro benefício previdenciário, que passou a ser acumulado com outro, adquirido após a publicação ou antes dela.

Porém, deve-se atentar a data da aquisição do direito ao benefício previdenciário. Na pensão por morte, o direito se constitui com o óbito do servidor e na aposentadoria concedida pelo RPPS, com o preenchimento dos requisitos para a concessão. Na hipótese de aposentadoria por invalidez - ou na chamada aposentadoria por incapacidade permanente, nomenclatura utilizada na reforma previdenciária - o termo inicial é a data indicada no laudo médico como início da doença incapacitante.

Verificadas as datas das aquisições do direito aos benefícios previdenciários, se todos (aposentadoria ou pensão por morte) que estão sendo analisados forem adquiridos antes da publicação da EC nº 103/2019 não haverá incidência do art. 24.

Entretanto, basta que um dos benefícios seja adquirido após essa data que o acúmulo restará configurado e as reduções devem ser adotadas. Pois o que o art. 24 nos trouxe foi o dever de analisarmos o momento do acúmulo dos benefícios em exame. Dessa forma, repetimos: se todos os benefícios previdenciários forem adquiridos antes da EC nº 103/2019 o acúmulo ocorreu antes do início de sua vigência, portanto, não se aplica o art. 24. Mas basta um deles ter sido adquirido após a EC nº 103/2019 surge o acúmulo e a obrigatoriedade de aplicação do art. 24. É esse o comando expresso no parágrafo quarto do art. 24. É o que prescreve o item 45 da Nota Informativa nº 33521/2020/ME:

45. Ressalta-se que as regras do art. 24 da EC nº 103, de 2019, não se apli-

com somente se o direito à percepção de cada um dos benefícios acumulados, nos termos da Constituição Federal, houver sido adquirido antes da publicação dessa Emenda, em 13 de novembro de 2019, ainda que a concessão tenha sido posterior a essa data. Reitera-se que, conforme Nota Técnica SEI nº 12212/2019-CONOR/CGNAL/SRPPS/SPREV/SEPRT/ME, de 22/11/2019, esse artigo contém normas de eficácia plena e aplicabilidade imediata, devendo ser obedecidos independentemente de qualquer previsão legislativa de âmbito local a respeito e ainda que o ente federativo não tenha efetuado alteração legislativa nos benefícios dos RPPS de seus servidores depois da EC nº 103, de 2019. (BRASIL, 2020).

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é unânime quando afirma que não há direito adquirido a regime jurídico previdenciário, e que o direito adquirido ao recebimento do provento de aposentadoria ou da pensão por morte se configura quando todos os requisitos forem cumpridos, conforme princípio *tempus regit actum*. Inclusive, essa matéria já foi sumulada pelo STF: Súmula nº 359, do STF: Ressalvada a revisão prevista em lei, os proventos da inatividade regulam-se pela lei vigente ao tempo em que o militar, ou o servidor civil, reuniu os requisitos necessários.

Portanto, adquiridos todos os benefícios antes de 13 de novembro de 2019 não há incidência do art. 24 da EC nº 103/2019, mas basta um deles ser adquirido em data posterior para que a aplicação do artigo seja obrigatória. Essa era já era a intenção governamental quando apresentou a PEC nº 06/2019 ao Congresso Nacional, conforme redações propostas tanto ao RGPS quanto ao RPPS, indicadas anteriormente, repetidas no parágrafo quarto do art. 24 da EC nº 103/2019.

## 4. DEVOLUÇÃO DE VALORES

Como dissemos antes o art. 24 é norma autoaplicável e iniciou sua vigência no dia 13 de novembro de 2019. Desde essa data o RPPS deve avaliar as situações de acúmulo e regularizá-las. Temos assim o termo inicial da cobrança dos valores pagos em desacordo com a norma constitucional.

Se o acúmulo de mais de uma pensão por morte, nas hipóteses previstas no art. 24, ocorreu, por hipótese, em junho de 2020 e somente em setembro de 2020 o RPPS recebeu a notícia da constituição do acúmulo, deverá promover a cobrança dos valores pagos a maior ao pensionista desde junho de 2020. O termo inicial da cobrança se dá com o fator gerador do benefício, ou seja, o óbito do servidor, desde que ocorrido a partir da publicação da EC nº 103/2019, de modo que o termo inicial do cálculo do redutor e dos valores a serem restituídos ao RPPS será a data do óbito do servidor. Trata-se de comando constitucional de aplicação imediata.

De outro lado, quando houver o acúmulo de pensão por morte e aposentadoria, deve-se observar quando ocorreu o direito a aposentadoria e a pensão, sendo que na hipótese em que o direito de qualquer uma das duas tenha se constituído após a publicação da EC nº 103 de 13/11/2019, deve ser realizada a redução de um dos benefícios, observados os critérios do parágrafo segundo do art. 24.

Oportunamente, observa-se que quando houver o acúmulo de pensão com aposentadoria, é importante verificar a origem do pagamento destes benefícios, se paga por um RPPS ou pelo RGPS, pois a data do início do pagamento é diferente. Importante sempre expedir comunicação ao outro regime previdenciário de modo oficial, contendo todas as informações no processo administrativo respectivo.

Nas aposentadorias de servidor público, como é de conhecimento, há uma data precisa do termo inicial que é o preenchimento dos requisitos, ou o início da moléstia incapacitante. Mas a concessão do benefício pode ser posterior, concretizando-se, por exemplo, com a publicação do ato concessor em diário oficial local. Nesse caso deve-se verificar se no ato concessor há alguma data como referência do pagamento do benefício previdenciário ou buscar a data da aquisição do direito ao benefício por meio de informações solicitadas ao segurado ou ao outro regime previdenciário. Já na aposentadoria concedida pelo RGPS, em regra, o pagamento do bene-

fício previdenciário retroage no tempo à data de entrada do requerimento, denominada de DER. Para que seja possível a verificação das hipóteses de acúmulo, o segurado do RGPS deverá apresentar documento que indique a data que o INSS considera como início para a aplicação do art. 24 da EC 103/2019, bem como o valor do benefício recebido.

Apurada a origem do benefício previdenciário e a data da constituição do direito, então é necessário verificar quando ocorreu o acúmulo, ou seja, a data início do direito a um dos benefícios quando o acúmulo se constituiu, sendo este o termo inicial para a cobrança dos valores retroativos.

## 5. RENÚNCIA AO BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO

É possível o beneficiário de uma pensão por morte ou aposentadoria renunciar ao benefício se, após o cálculo dos redutores, verificar que o acúmulo não lhe é interessa financeiramente? A resposta é positiva.

Vejamos o seguinte exemplo. Servidora municipal recebe duas aposentadorias de professor concedidas pelo mesmo RPPS municipal, cujo direito foi adquirido antes de 13 de novembro de 2019. O óbito de seu cônjuge ocorreu em 03 de agosto de 2020, gerando o direito à pensão por morte, quando já estava em vigência o art. 24, surgindo, dessa forma, situação de acúmulo.

Deverá optar por receber o benefício previdenciário mais vantajoso dentre os três, devendo haver o redutor nos dois restantes, por força do que dispõe o parágrafo segundo: "Nas hipóteses das acumulações previstas no § 1º, é assegurada a percepção do valor integral do benefício mais vantajoso e de uma parte de cada um dos demais benefícios, apurada cumulativamente de acordo com as seguintes faixas" (BRASIL, 2019a).

No exemplo, mesmo que as duas aposentadorias sejam acumuláveis, por se tratar de proventos decorrentes do exercício do cargo de pro-

fessor, aplicando-se o contido no art. 37, XVI, "a" da Constituição Federal, deverá haver opção pela mais vantajosa pela literalidade da norma.

Continuando no exemplo apresentado, consideremos que as duas aposentadorias possuem valor maior que o da pensão e, uma delas é a mais vantajosa. A servidora continuaria recebendo uma aposentadoria no valor integral, aplicando-se o redutor na outra aposentadoria e na pensão que lhe seria concedida.

O RPPS deverá lhe demonstrar o cálculo dos redutores aplicáveis com base nos incisos do parágrafo segundo do art. 24 em uma das aposentadorias e na pensão. Porém, verificando que a redução de uma aposentadoria e da pensão totalizaria valor menor do que já recebia antes do óbito de seu cônjuge com as duas aposentadorias, mesmo mantendo uma aposentadoria no valor integral, a servidora poderá renunciar a pensão por morte, para que não sofra redução financeira do que já recebia antes. Se optasse por receber os três benefícios previdenciários com as reduções de dois deles, passaria a receber valor inferior às duas aposentadorias que lhe são pagas atualmente.

A renúncia ao benefício previdenciário é direito disponível do beneficiário, não podendo o RPPS se opor a tal pedido. Trata-se de ato voluntário, pessoal e de autonomia da vontade do beneficiário ou segurado, cabendo somente a ele tal decisão. Constatado o prejuízo financeiro o interessado pode formalizar o pedido de renúncia ao RPPS, que deve ser acatado. A renúncia deve ser levada a termo e assinada pelo renunciante.

## **6. PENSÕES DECORRENTES DE ATIVIDADES MILITARES**

Quando o art. 24, §1º, III se refere às pensões por morte decorrentes de atividades militares de que tratam os artigos. 42 e 142 da Constituição Federal está se referindo apenas às situações que envolvem pensões

cujo instituidor é o cônjuge ou companheiro? Em nosso entendimento a resposta a essa indagação é negativa. A norma se refere a todas as pensões militares, independentemente de seu instituidor.

Ao contrário dos incisos I e II, nesse inciso III não há qualquer referência a cônjuges ou companheiros, podendo aqui se tratar qualquer instituidor da pensão militar. Inúmeras são as situações em que a pensionista ou aposentada de um RPPS ou RGPS já recebe uma pensão militar decorrente do óbito de seu pai militar, por exemplo, não envolvendo apenas pensões militares pagas por cônjuges.

Os incisos I e II iniciam com clareza a referência às pensões por morte deixadas por cônjuge ou companheiro no âmbito de um RPPS ou do RGPS, mas o inciso III não faz menção alguma.

Essa norma tem que ser analisada em conjunto com a legislação militar que rege o pagamento das pensões militares. O art. 29 da Lei nº 3765, de 04 de maio de 1960, na redação alterada pela Medida Provisória nº 2215-10, de 31 de agosto de 2001<sup>1</sup>, permite o acúmulo da pensão militar com pagamento de mais um benefício, seja ele reforma, pensão de outro regime previdenciário, remuneração de cargo público ou aposentadoria de outro regime previdenciário.

O art. 24 da EC nº 103/2019 não alterou a normatização sobre o acúmulo, recepcionando o contido no art. 29 da lei citada, mas introduziu a adoção de redutores caso o acúmulo se configure. Esse é o entendimento expresso na Nota Técnica SEI nº 12212/2019/ME:

99. Do mesmo modo, a previsão da Lei nº 3.765, de 4.5.1960, que trata das pensões militares, e que "permite a acumulação de uma pensão militar com proventos de disponibilidade, reforma, vencimentos ou aposentadoria ou de

<sup>1</sup> "Art. 29. É permitida a acumulação: (Redação dada peça Medida provisória nº 2.215-10, de 31.8.2001)

I - de uma pensão militar com proventos de disponibilidade, reforma, vencimentos ou aposentadoria; (Redação dada peça Medida provisória nº 2.215-10, de 31.8.2001)

II - de uma pensão militar com a de outro regime, observado o disposto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal. (Redação dada peça Medida provisória nº 2.215-10, de 31.8.2001)" (BRASIL, 1960).

uma pensão militar com pensão de outro regime", permanece em vigor e teria sido recepcionada pela reforma, de forma que ainda que o beneficiário tenha mais de uma pensão por morte em regimes próprios de entes federativos distintos, inclusive do RGPS, a acumulação dessas pensões com a pensão militar implica a limitação da condição de beneficiário de, no máximo, duas pensões, sendo uma militar, aplicando-se ainda os redutores previstos no art. 24 da EC nº 103, de 2019. (BRASIL, 2019c).

Entretanto, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já vem se consolidando em garantir o acúmulo de três benefícios, sendo um deles a pensão militar, tais como no Agravo Regimental interposto no RE nº 612.764/RJ, no Segundo Agravo Regimental no RE 1.194.860/RJ e no Agravo Regimental no RE 1.117.555/RJ.

De qualquer forma, o gestor do RPPS deverá analisar qual é o instituidor da pensão militar e se o acúmulo ocorreu após a publicação da EC nº 103/2019, adotando os redutores do art. 24.

## 7. ANÁLISE DE CASOS DE APLICAÇÃO DO ART. 24

O caput do art. 24 proíbe que uma pessoa receba duas pensões pagas pelo mesmo regime previdenciário, ressalvadas as pensões do mesmo instituidor decorrentes de cargos acumuláveis na forma do art. 37 da Constituição Federal. Essa regra já existe no INSS (art. 124, VI da Lei nº 8.213/1991) e no âmbito do Regime Jurídico Único dos servidores federais (art. 225 da Lei nº 8.112/1990), estendendo-se, a partir da EC nº 103/2019, a todos os entes federativos em razão da aplicabilidade imediata do art. 24.

Dessa forma, não é possível uma pessoa, que já é pensionista de um RPPS, solicitar mais uma pensão no mesmo RPPS, se decorrentes de instituidores diferentes. Exemplo: uma mulher casada com um servidor público do município X. O servidor faleceu. Ela recebe sua pensão. Casa-se novamente com outro servidor público do mesmo município, que também vem a falecer. Ela não poderá receber as duas pensões no mesmo RPPS.

Todavia, se seu segundo casamento tivesse sido celebrado com servidor do município Y ela poderia receber as duas pensões, mas uma delas deverá sofrer a aplicação dos redutores expressos no parágrafo segundo do art. 24. Esse último exemplo se enquadra na previsão do inciso I, do §1º do art. 24<sup>2</sup>.

Outra situação que pode ocorrer: Se forem requeridas duas pensões no mesmo RPPS, decorrentes de óbito de servidor que acumulava constitucionalmente dois cargos haverá redutor? Em nosso entendimento não. Esse exemplo se enquadra no caput do art. 24 e não está previsto em nenhuma das hipóteses dos incisos do §1º do art. 24, que se referem expressamente a regimes previdenciários diferentes, nem mesmo há referência a essa situação no parágrafo segundo do artigo,

Porém, se o requerente postula o pagamento de duas pensões por morte, no mesmo regime previdenciário, decorrentes do óbito do mesmo cônjuge instituidor, que exercia dois cargos públicos de médico, mas o requerente já recebe uma aposentadoria do RGPS, haverá aplicação do redutor em dois benefícios e pagamento do mais vantajoso no valor integral.

No primeiro caso o pretense pensionista não recebe aposentadoria nem pensão por morte de nenhum regime previdenciário e, também não recebe provento ou pensão decorrente de atividades militares. Terá direito de receber as duas pensões postuladas, pois estará amparado pelo acúmulo constitucional previsto no art. 37, XVI, "a", "b" o "c" da Constitui-

---

<sup>2</sup> É o que diz o item 98 da Nota Técnica SEI nº 12212/2019/ME: "98. Assim, por exemplo, o Regime Jurídico Único – RJU da União veda 'a percepção cumulativa de pensão deixada por mais de um cônjuge ou companheiro ou companheira e de mais de 2 (duas) pensões', conforme o art. 225 da Lei nº 8.112, de 11.12.1990. A nosso ver, essa vedação permanece em vigor e teria sido recepcionada pela reforma, se a interpretarmos como aplicável às pensões por morte deixadas no âmbito do mesmo RPPS da União, por mais de um cônjuge ou companheiro, cuja acumulação seria vedada nos termos do art. 24 da EC nº 103, de 2019. Mas, se essa acumulação provier de diferentes regimes de previdência, isto é, em decorrência da concessão de pensão por regimes próprios de entes federativos distintos, inclusive a concedida pelo RGPS, a acumulação de até duas pensões seria em princípio admitida, mesmo quando deixadas por mais de um cônjuge ou companheiro, mas com uma redução percentual em relação ao benefício de menor valor dos dois. (BRASIL, 2019c).

ção Federal e pelo caput do art. 24 da EC nº 103/2019, sem apuração de redutores.

A regra geral é a vedação de acumulação de duas pensões no mesmo regime de previdência social e a exceção é o seu pagamento nos casos de acúmulo permitido pela Constituição Federal.

Masse uma ou duas pensões constitucionalmente acumuláveis sejam pleiteadas por dependentes que já recebem ou venham receber outro benefício previdenciário, nessa situação será aplicado o redutor. Nenhuma norma pode ser lida de forma isolada, pois o art. 24 engloba inúmeras situações fáticas.

São situações em que haverá a acumulação da pensão por morte com outros benefícios previdenciários ou proventos de inatividade decorrentes de atividade militar de que tratam os artigos 42 e 142 da CF, provocando efeitos no valor final com a adoção dos redutores.

Suponhamos que pretense pensionista recebe aposentadoria de um RPPS de ente federativo que ainda não fez reforma previdenciária e receberá duas pensões por morte por outro RPPS, que também não passou pela reforma ainda. Não fosse a aplicabilidade imediata do art. 24 da EC nº 103/2019 o requerente continuaria recebendo a sua aposentadoria do RPPS e as duas pensões sem qualquer redução de valor, apenas aquele previsto no art. 2º da Lei 10.887/2004, estagnando o cálculo nesse momento. Mas com a eficácia imediata do art. 24 haverá um segundo momento que é a apuração dos redutores.

A base de cálculo das duas pensões continuará sendo aquela prevista no art. 2º da Lei Federal nº 10.887/2004 e art. 40, §7º, I da CF, para quem ainda não adotou a reforma previdenciária (ou seja, ainda não se fala em cota familiar no RPPS na forma expressa no art. 23 da EC nº 103/2019). Mas a partir dessa base de cálculo deve-se aplicar o art. 24 da EC nº 103/2019, com uma escala decrescente de rendimento, que consiste

em uma redução percentual apurada cumulativamente por faixas em cada um dos benefícios que lhe serão pagos, observando-se o de valor mais vantajoso.

A hipótese se amolda ao previsto no inciso II do §1º do art. 24. Essa norma, vigente no momento do óbito (Súmula 340 do STJ) permite o pagamento de pensão com aposentadoria, seja esta do RGPS, do RPPS ou decorrente de inatividade militar, mas sempre com o redutor, nos termos do parágrafo segundo. Este prevê que a acumulação é possível, mas é “assegurada a percepção do valor integral do benefício mais vantajoso e de uma parte de cada um dos demais benefícios” (BRASIL, 2019a). Após a escolha do mais vantajoso todos os benefícios restantes deverão sofrer o redutor.

O requerente deverá, portanto, fazer a opção, entre os três benefícios previdenciários em comento, pela percepção do valor integral do benefício mais vantajoso. Nos outros dois ele receberá uma parte de cada um, aplicando-se as faixas de redução percentual previstas nos incisos do parágrafo segundo.

Dessa forma, a Declaração de Opção de Benefício<sup>3</sup> deverá ser elaborada no sentido de que o requerente poderá receber um dos benefícios – o mais vantajoso – em seu valor integral e os outros dois benefícios sofrerão redução, conforme interpretação literal da norma. O RPPS deve sempre dar conhecimento ao outro regime previdenciário ou militar sobre os atos praticados.

## 8. CONCLUSÃO

Concluimos que o art. 24 da EC nº 103/2019 é norma de aplica-

---

<sup>3</sup> A Declaração contida no Anexo I da Portaria PRES/INSS nº 450, de 03 de abril de 2020, alterada pela Portaria INSS nº 528, de 22 de abril de 2020, pode ser utilizada como exemplo para a criação desse documento no âmbito o RPPS.

bilidade imediata e não precisa ser repetido nas legislações locais. Entretanto, se repetido há que se atentar ao início de sua vigência em 13 de novembro de 2019.

A partir dessa data inicia a obrigação da apuração dos redutores quando ocorrer o acúmulo de benefícios previdenciários na forma descrita no artigo. Eventual pagamento a maior por ausência de comunicação do segurado ao RPPS acarreta no dever de cobrança dos valores, pois estamos diante de norma constitucional de aplicabilidade imediata e que deve ser suportada por todos os entes federativos.

Situações irão se mostrar nas quais a renúncia de um benefício previdenciário é vantajosa para o segurado que vier acumular mais de um benefício, não podendo o RPPS se opor a tal pedido, devendo formalizá-lo, para sua segurança.

As pensões militares merecem um cuidado maior em sua análise pois nos parece que em algumas circunstâncias o artigo não se refere apenas às pensões deixadas por cônjuges e companheiros, tratando de pensões militares de todos os instituidores previstos na legislação aplicável.

Trouxemos uma pequena colaboração aos aplicadores do complexo art. 24 da EC nº 103/2019. O artigo é tal ordem que, como dissemos antes, ainda veremos muita discussão judicial sobre suas normas. Esperamos que, mesmo de forma sintética e rápida, tenhamos aguçado a vontade dos que nos leem em aprofundar o debate.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 103, de 1 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, ano 157, n. 220, 13 nov. 2019a.

BRASIL. Lei nº 3.765, de 4 de maio de 1960. Dispõe sobre as Pensões Militares. *Diário Oficial da União*, Brasília, ano 99, n. 101, 4 maio 1960.

BRASIL. Ministério da Economia. Exposição de Motivos nº 29, de 20 de fevereiro de 2019. Submete a PEC 6/2019, que "modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências". 20 fev. 2019b.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Previdência. Nota Informativa SEI nº 33521/2020/ME. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Previdência. Nota Técnica SEI nº 12212/2019/ME. 2019c.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 20 de fevereiro de 2019. Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências. 20 fev. 2019d.

BRASIL. Relatório da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda Constitucional nº 6, de 2019, que "modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências". 14 jun. 2019e.





9

**ANÁLISE DO ART. 24 DA LEI N.  
13.846/2019 ACERCA DA NOVA  
FORMA DE COMPROVAÇÃO DA  
UNIÃO ESTÁVEL PARA ACESSO À  
PENSÃO POR MORTE**



**Autor:** Miguel Horvath Júnior

**Biografia:** Professor do Departamento de Direito Público e do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu da PUC/SP. Doutor em Direito Previdenciário pela PUC/SP. Membro da AGU.

**E-mail:** miguelhorvathjunior@uol.com.br



**Autor:** Rômulo Pedrosa Saraiva Filho

**Biografia:** Mestre em Direito Previdenciário pela PUC/SP. Advogado especialista em Previdência Social pela EsmatraVI (Escola Superior da Magistratura Trabalhista da 6ª Região) e pela Esmafe/RS (Escola de Magistratura Federal no Rio Grande do Sul); Professor de Direito Previdenciário de Pós-Graduação Lato Sensu na Estácio de Sá.

**E-mail:** romulo@romulosaraiva.com.br

## 1. INTRODUÇÃO

A redação do art. 24 da Lei nº 13.846/2019 é um divisor de águas no direito previdenciário no que diz respeito à instrumentalidade da prova de um relacionamento entre duas pessoas que constituíram família, mas não resolveram casar oficialmente. Seus efeitos legais serão melhor identificados agora - com o transcurso do tempo - quando as mortes de conviventes de união estável começarem a se avolumar e surgindo a necessidade de os dependentes procurarem as agências previdenciárias sob a égide da nova legislação. O parágrafo 5º, do artigo 16, da Lei nº 8.213/1991, foi alterado com requisito que contraria toda a orientação jurisprudencial e legal de admitir todos os meios de prova em direito para o interessado provar ou não se realmente teve uma união estável, mesmo quando a única prova disponível sejam os relatos das testemunhas. A partir de 2019 torna-se crucial que haja "prova material contemporânea dos fatos" (é possível usar a prova oral, mas são necessários documentos do período de 24 meses anteriores ao óbito) para obter acesso à pensão por morte. O objeto da análise do presente artigo recai, portanto, na apreciação da constitucionalidade do art. 16, § 5º, da Lei nº 8.213/1991 em razão da mudança realizada em 2019 percorrer o conceito de união estável. O objetivo do presente artigo não é discorrer sobre a restrição de 2015, mas as situações de dependentes - na condição de conviventes de união estável - que viveram juntos em prazo superior a dois anos, mas não possuem provas documentais suficientes a respaldar essa constância e ficaram sem receber a pensão por morte (temporária acima de 4 meses ou vitalícia). Além do empecilho probatório, há outro que também chama a atenção na nova redação da Lei de Benefício: a carência de 24 meses para caracterizar a união estável, alterada em conjunto com a necessidade da prova material.

## 2. EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 871/2019

A Medida Provisória nº 871, de 18 de janeiro de 2019, foi uma das primeiras ações tomadas no início do Governo Bolsonaro, batizada de “MP Antifraude do INSS”, uma micro reforma da Previdência com o objetivo de reduzir o déficit previdenciário e ser instrumento de combate a fraudes, com estimativa de economia aos cofres públicos.

Nesse contexto, foi inserido dentro desse “pacote antifraude” mudanças significativas nas regras de acesso à pensão por morte, sobretudo para quem vive em união estável.

A MP 871 instituiu também o Programa Especial para Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade, o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios (BMOB) e o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade (BPMBI). Conforme o Boletim Estatístico da Previdência Social de abril/2020 (BRASIL, 2020), a pensão por morte ocupa a quarta posição entre os benefícios com maior gasto mensal no âmbito do Regime Geral da Previdência Social: aposentadorias (por idade, invalidez e tempo de contribuição) com R\$ 195 milhões; auxílios (doença, acidente e reclusão) com R\$ 98 milhões; salário-maternidade com R\$ 58 milhões; e pensão por morte com R\$ 33 milhões. Todavia, na Exposição de Motivos para criar a MP 871/2019, o Ministro da Economia, Paulo Guedes, justificou que a comprovação do direito da pensão por morte deve ser exigido início de prova documental contemporânea de união estável e dependência econômica, “com o objetivo de reduzir fraudes nos pedidos de pensões por morte, mediante o reconhecimento da união estável ou da dependência econômica com base em prova testemunhal ou ações simuladas” (BRASIL, 2019a).

Em 2016, depois de já ter sido aprovada a MP 664/2015 que alterou a vitaliciedade da pensão por morte como regra geral, entre outras providências, fora realizado um estudo por consultores da Câmara e do Senado Federal, intitulado *Alternativas Para o Ajuste Fiscal - Medidas Estruturantes na Área da Previdência*<sup>1</sup>, que sugeriria mudanças nas regras de concessão de pensão a fim de gerar no RGPS uma economia de R\$ 171 bilhões durante dez anos. Uma das justificativas é que a pensão por morte possui regras elásticas no Brasil e tem despesas com pensões muito elevadas na comparação internacional. Esse levantamento de gastos da pensão por morte serviu de referencial para a nova medida provisória. E, com base nesse clima de insatisfação com os gastos, a MP nº 871/2019 incorporou a reforma do benefício da pensão por morte tendo como principal inovação legislativa acrescentar no art. 16 da Lei nº 8.213/1991 uma série de condicionantes para que o companheiro ou a companheira na comprovação do seu direito e do relacionamento vivido em união estável, sob fundamento de regras benevolentes e desestímulo de fraudes, o que pode ter grande implicação social levando em consideração o crescimento da união estável no país.

### 3. CRESCIMENTO DA UNIÃO ESTÁVEL NO BRASIL

O tema em estudo tem grande repercussão social e econômica, uma vez que é significativo o número de brasileiros aderindo a união estável. De acordo com o Colégio Notarial do Brasil – Conselho Federal (CNB/CF)<sup>2</sup>, entidade que congrega os cartórios de notas de todo o Brasil, mais de

<sup>1</sup>As regras de pensão por morte no Brasil são as mais benevolentes do mundo. Isso faz com que tenhamos gastos cada vez maiores com esse tipo de benefícios. As comparações da nossa legislação previdenciária com a maioria dos países mostram que o Brasil possui regras injustificadamente frágeis para a concessão e manutenção de pensões, bem como inadequadas em relação a vários pontos de vista, como financeiro e de incentivos” (BRASIL, 2015a).

<sup>2</sup>Os casais estão preferindo se juntar a se casar, segundo dados da Censec, Central de Dados do Colégio Notarial do Brasil – Conselho Federal (CNB/CF), entidade que congrega os cartórios de notas. Os tabelionatos de notas de todo o Brasil registraram um aumento de 57% no número de formalizações de uniões estáveis de 2011 (87.085) a 2015 (136.941), enquanto os casamentos cresceram aproximadamente 10% no mesmo período, segundo o Sistema IBGE de Recuperação Automática (Sidra), passando de 1.026.736 para 1.131.734 atos realizados” (O DIA, 2019).

um terço dos casais optou por viver uma união estável em detrimento do casamento civil, ou seja, 36,4% do total dos relacionamentos no Brasil são consensuais, espontâneos e sem a chancela burocrática do Estado. Embora os números do CNB apontem o crescimento de interessados em união estável, esses dados foram contabilizados a partir dos companheiros que demonstraram interesse em fazer o registro no cartório de notas, mas não contempla o universo daqueles que vivem em união estável e não formalizaram nada no cartório. Por isso, a quantidade de brasileiros que vivem em união estável é maior que os dados oficiais consignados no colégio notarial. A alteração introduzida pelo art. 24 da Lei nº 13.846/2019 afetará todos aqueles que vivem em união estável e precisem requerer pensão por morte.

## 4. INTERDISCIPLINARIDADE DOS RAMOS DO DIREITO

O tema nuclear do artigo envolve o benefício de pensão por morte (área previdenciária), mas tem uma interseção oportuna com outros ramos jurídicos, por envolver assuntos de união estável (direito de família e constitucional) e meios de prova (processo civil e também constitucional). Por meio dessa interdisciplinaridade, busca-se interação entre as disciplinas da ciência jurídica, possibilitando coerência e harmonia no conhecimento, integração entre conceitos, visão mais ampla da realidade e melhor contextualização do problema. Por essa razão, faz-se breve incursão sobre o amadurecimento dos conceitos de “meios de prova” e “união estável” nessas correspondentes áreas do saber.

### 4.1 Meio de prova admissível no direito processual e constitucional

O acesso ao contraditório e à ampla defesa são direitos fundamentais e, portanto, alçados ao patamar de cláusula pétrea, insuscetível de ser alterada ou sofrer ameaça de mudança. A intenção é garantir que

qualquer cidadão tenha condições de se defender no Estado Democrático de Direito e essa garantia seja perene.

A Lei nº 9.784/1999, conhecida como Lei do Processo Administrativo Federal, reflete o preceito constitucional, ao garantir no seu art. 2º e parágrafo único, inciso I, que a Administração Pública deve respeitar o princípio da legalidade e a ampla defesa<sup>3</sup>.

Surgindo uma possível antinomia entre a previsão da Lei do Processo Administrativo e da previsão do art. 24 da Lei 13.846/2019. Teria o art. 24 da Lei nº 13.846/2019 revogado tacitamente o art. 2º, § 1º, I, da Lei de Processo Administrativo Federal? Como o direito é dialético sempre teremos a possibilidade de construção de duas formas de resposta.

Uma no sentido da prevalência da nova lei, uma vez que estabelece forma de prova específica de determinada relação jurídica além de seu caráter especial. Estando autorizada a prever e determinar uma forma de prova tarifada. Como já efetivada pelo art. 55, § 3º da Lei n. 8.213/91.

Outra no sentido de que o art. 24 da Lei nº 13.846/2019 ofende a livre forma da produção de provas prevista na Constituição Federal na lei de processo administrativo federal e no Código de Processo Civil. Destaque-se que o atual Código de Processo Civil utiliza o sistema de persuasão racional (art. 371) e o sistema cooperativo (art. 6º) em que juiz e partes atuam juntos, na construção do contraditório do resultado do processo e na busca da verdade. E também assegura às partes o direito de empregar todos os meios legais para provar seu direito (art. 369 do CPC)<sup>4</sup>.

O ponto nodal em relação à alteração legal apresentada diz res-

<sup>3</sup> "Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: I - atuação conforme a lei e o Direito" (BRASIL, 1999).

<sup>4</sup> "Art. 369. As partes têm o direito de empregar todos os meios legais, bem como os moralmente legítimos, ainda que não especificados neste Código, para provar a verdade dos fatos em que se funda o pedido ou a defesa e influir eficazmente na convicção do juiz" (BRASIL, 2015b).

peito à situação de que nem sempre o dependente previdenciário dispõe de documentos que se reportem à toda constância da relação afetiva e nessas horas a prova testemunhal pode ser decisiva para suprir lacunas ou dúvidas do relacionamento não acobertada por documentos. E vice-versa. Às vezes há limitação de testemunhas (ou inexistência) e as provas documentais são cruciais, preponderantes ou exclusivas para provar os elementos da união estável.

A limitação quanto ao uso da prova testemunhal (possibilidade autorizada legalmente nos casos de motivo de força maior ou caso fortuito ou quando apresentados documentos no período de 24 meses anteriores ao óbito) como opção de exercitar o direito provoca uma reflexão importante. Diante da possibilidade de se criar mecanismos antifraudes e a limitação da forma de comprovação do direito o que deve prevalecer?

A limitação da prova testemunhal na forma do art. 24 da Lei nº 13.846/2019 demonstra maior peso da norma material em detrimento das previsões processuais. Diante da situação posta caberá ao Supremo Tribunal Federal se posicionar sobre a constitucionalidade ou não da Lei nº 13.846/2019 neste ponto em específico. Além de que o tratamento da união estável afeta várias relações jurídicas.

## 4.2 União estável no direito de família

A Constituição Federal de 1988 equiparou o casamento à união estável. Essa modalidade de entidade familiar passou a ter proteção do Estado, ficando a decisão do planejamento familiar ser de livre escolha do casal ( §§ 3º, 7º e 8º do art. 226)<sup>5</sup>. Após a Constituição Federal encampar a proteção da união estável surgiram as normas infralegais. Em 1994, a

<sup>5</sup> "Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.[...]§ 3º Para efeito da proteção do Estado, é reconhecida a união estável entre o homem e a mulher como entidade familiar, devendo a lei facilitar sua conversão em casamento.[...]§ 7º Fundado nos princípios da dignidade da pessoa humana e da paternidade responsável, o planejamento

primeira regulamentação no direito de família da união estável veio com a Lei nº 8.971 que criou o requisito temporal de 5 anos<sup>6</sup> como condicionante da caracterização da relação. Em 1996, depois de muitas críticas sobre a existência do tempo mínimo de convivência, a legislação (Lei nº 9.278) suprimiu esse requisito temporal, bem como previu no seu art. 8º que – a qualquer momento – é admissível converter<sup>7</sup> a união estável em casamento; outro sinal de que a união estável não está atrelada a tempo mínimo para ser caracterizada.

Em 2002, numa evolução legislativa, o Código Civil aperfeiçoou as características da união estável (nos artigos 1.723 a 1.727 e 1.790) e legitimou as repercussões patrimoniais, mas sem impor qualquer limitação de tempo mínimo de convivência da união estável. O art. 1.723 do Código Civil - a principal norma infraconstitucional que regula a união estável no Brasil - condiciona que a caracterização não é o requisito tempo, mas deve constar atributos como ser "reconhecida como entidade familiar a união estável entre o homem e a mulher, configurada na convivência pública, contínua e duradoura e estabelecida com o objetivo de constituição de família" (BRASIL, 2002).

Além disso, previu como indispensável para validade do casamento civil a existência de duas testemunhas para corroborarem a cerimônia (art. 1.534, CC), evidenciando a importância da testemunha como elemento legitimador da união entre duas pessoas. Quem não deseja casar-se

---

familiar é livre decisão do casal, competindo ao Estado propiciar recursos educacionais e científicos para o exercício desse direito, vedada qualquer forma coercitiva por parte de instituições oficiais ou privadas. § 8º O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações" (BRASIL, 1988).

<sup>6</sup> "Art. 1º A companheira comprovada de um homem solteiro, separado judicialmente, divorciado ou viúvo, que com ele viva há mais de cinco anos, ou dele tenha prole, poderá valer-se do disposto na Lei nº 5.478, de 25 de julho de 1968, enquanto não constituir nova união e desde que prove a necessidade" (BRASIL, 1994).

<sup>7</sup> "Art. 8º Os conviventes poderão, de comum acordo e a qualquer tempo, requerer a conversão da união estável em casamento, por requerimento ao Oficial do Registro Civil da Circunscrição de seu domicílio" (BRASIL, 1996).

no civil, é possível providenciar a escritura pública declaratória de união estável – que possui valor probante – por ser documento dotado de fé pública e instrumento útil para comprovar convivência contínua, pública e duradoura, com fins de constituição familiar (conforme o art. 1.723 do Código Civil). O tabelião tem o direito de emitir esse documento com fé pública (Lei nº 8.935/1994, art. 7º, I), baseada na vontade das partes.

Com a edição da Lei nº 13.846/2019, não se sabe como vai ficar a eficácia da escritura pública para fins de prova e o valor que o Poder Judiciário atribuirá a esse instrumento para reconhecer o direito da pensão por morte, uma vez que o § 5º do art. 16 com a redação dada pela Lei n. 13.846/2019 exige prova nos últimos dois anos anteriores ao óbito, para caracterizar a união estável que gerará o direito de percepção da pensão por morte por parte do companheiro sobrevivente. Se escritura pública for expedida no início dos dois anos, pela previsão da lei valei será necessária a juntada de mais documentos, pois, mesmo considerando a fé pública da escritura, inexistente na lei a dispensa de prova documental para os meses restantes até completar os 24 meses.

Um dos argumentos no tocante à inconstitucionalidade diz respeito à assimetria gerada entre o casamento e união estável com a modificação introduzida pela Lei 13.846/2019.

## 5. DURABILIDADE E TEMPO MÍNIMO DE CONVIVÊNCIA

A doutrina tem apontado que a durabilidade da relação é um dos aspectos cruciais na formação do convencimento para distinção do que seria união estável ou não. Rodrigo da Cunha Pereira aponta que um dos elementos caracterizadores do companheirismo é a durabilidade “desta relação para que se possa medir suas consequências, sua extensão e seus efeitos, especialmente patrimoniais” (PEREIRA, 1996, p. 29).

Rainer Czajkowski (1996, p. 59) considera que o tempo de convi-

vência é importantíssimo para estabelecer o tipo de relacionamento, pois considera que o 'amor distante é amor vazio':

Sob outro prisma, a assistência moral entre os parceiros está fortemente vinculada à convivência, ou seja, à presença de um na vida do outro. A convivência é elemento conceitual da entidade familiar informal (art. 1º da Lei n. 9.278); mas deve ser bem compreendida. É extremamente difícil imaginar uma união livre onde não haja nenhuma fração de convivência entre os parceiros, onde a presença de um em face do outro se afaste totalmente do aspecto 'proximidade física'. Amor distante é amor vazio, é amor não realizado. Convivência explica-se bem por participação de um na vida do outro, é entrosamento de vidas. Ausências eventuais não descaracterizam a convivência, mesmo que prolongadas. Viagens embaladas com a saudade do retorno não são viagens de adeus. A convivência ditada pela lei não deve ser entendida como exigência de moradia comum, nem como necessidade de vida em comum more uxorio. Um homem e uma mulher podem conviver mesmo que habitem residências distintas. Não convém engessar a união livre com restrição que até no casamento começa a ser discutível.

É inegável que o fator tempo é muito importante para caracterizar a união estável e, apesar desses doutrinadores tentarem auxiliar nessa parametrização conceitual, é o Poder Judiciário quem tem sacramentado no caso concreto a definição do conceito subjetivo de durabilidade, tempo exíguo, análise da *affectio societatis* e do estado de posse entre homem e mulher, vivendo como se casados fossem. Ou mesmo distinguir sutilezas conceituais entre o que é união estável, namoro simples ou qualificado<sup>8</sup>; este distingue-se por ser uma relação de afeto mútuo e até duradouro, mas o casal não tem o menor interesse de constituir família juntos. Já o namoro simples "se enquadra em um relacionamento aberto, às escondidas ou sem compromisso, e não se confunde com a união estável" (CABRAL, 2014). Desde 1996, o tempo mínimo de 5 anos foi expurgado do ordena-

<sup>8</sup> "Na relação de namoro qualificado os namorados não assumem a condição de conviventes porque assim não desejam, são livres e desimpedidos, mas não tencionam naquele momento ou com aquela pessoa formar uma entidade familiar. Nem por isso vão querer se manter refugiados, já que buscam um no outro a companhia alheia para festas e viagens, acabam até conhecendo um a família do outro, posando para fotografias em festas, pernoitando um na casa do outro com frequência, ou seja, mantêm verdadeira convivência amorosa, porém, sem objetivo de constituir família". (BRASIL, 2012b). STJ, REsp 1.263.015/RN, 3ª Turma, Rel. Min Nancy Andrighi, julgado em 19/6/2012, DJe 26/6/2012.

mento jurídico do direito de família como caracterizador de união estável e ficou em aberto o critério para configuração do relacionamento. Em 2002, o Código Civil endossou o critério subjetivo para aferir a união estável, que seria a percepção dos atributos fixados no art. 1.723 do Código Civil: “comprovar convivência contínua, pública e duradoura, com fins de constituição familiar” (BRASIL, 2002). A partir dos requisitos subjetivos apontados no Código Civil, qual seria a exata compreensão de “convivência duradoura”?

A lei não trata especificamente o critério objetivo de “convivência duradoura”. E quem vem fazendo a modulação desse parâmetro é sobretudo o Superior Tribunal de Justiça – responsável no país pela interpretação da legislação federal. Há ampla liberdade na lei, já que ela não define o critério temporal e objetivo; o STJ, portanto, vem construindo a tolerância mínima ou mesmo apontando a exiguidade temporal para saber o que é ou não união estável. Além da durabilidade, alguns julgamentos do Poder Judiciário apontam que o juízo de valor sobre o chamado “requisito acidental”, que, embora não seja obrigatório de existir no relacionamento, é importante no enquadramento da união estável - se presentes na experiência de vida de cada pessoa. São aspectos como: o tempo de convivência, a existência de filhos<sup>9</sup>, a construção patrimonial em comum, a lealdade e a coabitação. Importante que tais aspectos não são pressupostos para caracterizar a união estável. Inclusive, o Supremo Tribunal Federal já os considerou como prescindíveis, a exemplo da necessidade de coabitação<sup>10</sup>. Mas é verdade que, se existirem, eles auxiliam e possibilitam que o julgador tenha melhor substrato para exercer seu juízo cognitivo e de convencimento.

<sup>9</sup> “A só existência de um filho comum não significa o reconhecimento automático da vontade de formar família, porque a prole pode ter vindo por descuido dos namorados ou ficantes, ou pelo desejo parental de um dos parceiros. Lembra Victor Reina que a simples cópula não é objeto do pacto de constituição de uma família, seja ela matrimonial ou de fato, já que o objeto formal do consentimento de querer estabelecer uma entidade familiar é a típica relação intersubjetiva” (MADALENO, 2011, p. 1046).

<sup>10</sup> O requisito de coabitação não é necessário para configurar a união estável, como restou apaziguado na Súmula nº 382 do STF: “A vida em comum sob o mesmo teto, more uxorio, não é indispensável à caracterização do concubinato” (BRASIL, 1964).

No entanto, há compreensão de que a união estável necessita também de estabilidade de convivência e certa durabilidade para migrar da etapa antecedente do namoro até atingir os atributos mencionados no art. 1.723 do Código Civil. Já o namoro qualificado pode por exemplo durar 10 anos e, mesmo assim, não ser uma união estável. Juliana Giachin destaca:

Hoje em dia um casal de namorados pode ter filhos e não ter união estável. Hoje em dia podemos ter uma união estável que se caracterize em seis meses e um namoro qualificado de dez anos. Não existe tempo máximo para união estável. O que importa são os conceitos de convivência pública notória, a vontade de constituir a família que pode se dar, por exemplo em alguns meses. O mesmo vale para casais homoafetivos, que também podem constituir união estável em cartório. (GIACHIN, 2018).

No julgamento do Recurso Especial (RESP 1.761.887/MS) o Ministro Luis Felipe Salomão, afastou o pedido de reconhecimento de união estável por convivência de duas semanas, pois “é impossível a qualquer casal estabelecer um vínculo de dependência material, espiritual e socioafetivo, que os assemelhe ao casamento civil, tal qual exige a legislação federal, para reconhecimento da relação estabilizada e duradoura” (BRASIL, 2019b).

Portanto, observa-se que o STJ procura ter o cuidado de diferenciar a união estável de namoro simples ou qualificado, mas usando o requisito de convivência como um dos principais balizadores. O critério “tempo” tem aspecto relevante, mas deve ser conjugado com outros fatores previstos no art. 1.723 do CC, pois os precedentes citados apontam que uma relação muito curta é só namoro e, mesmo uma relação decenal, pode ser namoro qualificado e não união estável.

É importante mencionar que a legislação previdenciária por muito tempo (de 1966 a 1991) foi coerente com a respectiva legislação civil aplicável à época, que impunha tempo mínimo para caracterizar o companhei-

rismo e acesso ao benefício previdenciário<sup>11</sup>.

Na verdade, a partir de 1991 a legislação previdenciária foi mais vanguardista que a legislação civil, uma vez que a Lei nº 8.213/1991 – já influenciada pela valorização que a união estável obtivera com a nova ordem do art. 226 da Constituição Federal de 1988 - rompeu com o critério quinquenal como definidor do companheirismo, enquanto que a legislação civil só aboliu tal requisito em 1996 com a Lei nº 9.278.

Embora o antigo art. 16 da Lei nº 8.213/1991 apenas tenha autorizado a obtenção de ganhar a pensão por morte se provar a união estável, critério este subjetivo, dando margem à análise de todos os aspectos (convivência pública, contínua e duradoura e estabelecida com o objetivo de constituição de família), a regulamentação desse dispositivo em 1999 por meio do Decreto nº 3.048<sup>12</sup> previa que a união estável poderia ser provada se o dependente apresentasse cabalístico de três documentos referentes ao período da união estável, independente da data de cada um (se expedido no início, no meio ou no fim da relação afetiva). Regra prevista no art. 22, § 3º, do Decreto nº 3.048/1999 redação originária. Como à época tal previsão estava apenas no Decreto Regulamentar o Poder Judiciário erigiu construção no sentido de que aquela previsão era restritiva ao direito de ampla defesa do dependente previdenciário, admitindo que a união

<sup>11</sup> Lei nº 3.807/1960: "Art. 11. Consideram-se dependentes dos segurados, para os efeitos desta Lei:

I - a esposa, o marido inválido, a companheira, mantida há mais de 5 (cinco) anos, os filhos de qualquer condição menores de 18 (dezoito) anos ou inválidos, e as filhas solteiras de qualquer condição, menores de 21 (vinte e um) anos ou inválidas" (BRASIL, 1960).

Decreto nº 77.077/1976: "Art 13 Consideram-se dependentes do segurado, para os efeitos desta Consolidação: I - a esposa, o marido inválido, a companheira mantida há mais de 5 (cinco) anos, os filhos de qualquer condição menores de 18 (dezoito) anos ou inválidos e as filhas solteiras de qualquer condição menores de 21 (vinte e um) anos ou inválidas" (BRASIL, 1976).

Decreto nº 89.312/1984: "Art. 10. Consideram-se dependentes do segurado: I - a esposa, o marido inválido, a companheira mantida há mais de 5 (cinco) anos, o filho de qualquer condição menor de 18 (dezoito) anos ou inválido e a filha solteira de qualquer condição menor de 21 (vinte e um) anos ou inválida" (BRASIL, 1984).

<sup>12</sup> Súmula nº 63 da TNU: "A comprovação de união estável para efeito de concessão de pensão por morte prescinde de início de prova material" (BRASIL, 2012a).

estável também pudesse ser provada, mesmo quando a prova testemunha seja o único meio (Súmula 63 da Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais<sup>13</sup>).

Ocorre que no atual cenário temos novo panorama uma vez que a determinação é integrante do artigo 16, § 5º da Lei nº 8.213/91. A norma previdenciária alterada construiu a necessidade de prova material praticamente resumida à necessidade de o requerente apresentar documentos. Gerando um aparente conflito com a garantia constitucional da ampla defesa e do contraditório com o uso dos meios de prova em direito admissíveis e a previsão protetiva do artigo 226.

## 6. CONTROLE DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDADE

Até a presente data os legitimados a proporem a Ação Direta de Constitucionalidade (ADI)<sup>14</sup> não exerceram sua prerrogativa notocante ao controle concentrado.

Podendo a discussão ser efetivada através do controle difuso ou incidental de constitucionalidade. O controle difuso ou incidental de constitucionalidade e convencionalidade é garantia constitucional prevista no art. 5º, XXXV, da CF, quando prevê que "a lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito" (BRASIL, 1988). Portanto, é possível o crivo do Judiciário para aferir se norma infraconstitucional é compatível com a Constituição da República. Qualquer juiz ou tribunal possui competência para exercer controle difuso ou incidental de constitucionalidade e controle de convencionalidade ao apreciar, incidentalmen-

---

<sup>13</sup> "Art. 22. A inscrição do dependente do segurado será promovida quando do requerimento do benefício a que tiver direito, mediante a apresentação dos seguintes documentos: [...] § 3º Para comprovação do vínculo e da dependência econômica, conforme o caso, devem ser apresentados no mínimo três dos seguintes documentos: (Redação dada pelo Decreto nº 3.668, de 2000).

<sup>14</sup>I - certidão de nascimento de filho havido em comum;

II - certidão de casamento religioso;

te, de ofício ou mediante provocação do interessado, questão relacionada com a constitucionalidade ou inconstitucionalidade de lei ou ato normativo.

Em “Observações iniciais sobre a Medida provisória nº 871”, o Professor e Juiz Federal Rafael Vasconcelos Porto transpareceu no artigo que as medidas decorrentes da primeira minorreforma previdenciária do Governo Bolsonaro causaram impressões positivas. Especificamente sobre o assunto tratado considera que a mudança é excelente inovação para reduzir

---

III - declaração do imposto de renda do segurado, em que conste o interessado como seu dependente;

IV - disposições testamentárias;

V - anotação constante na Carteira Profissional e/ou na Carteira de Trabalho e Previdência Social, feita pelo órgão competente;

VI - declaração especial feita perante tabelião;

VII - prova de mesmo domicílio;

VIII - prova de encargos domésticos evidentes e existência de sociedade ou comunhão nos atos da vida civil;

IX - procuração ou fiança reciprocamente outorgada;

X - conta bancária conjunta;

XI - registro em associação de qualquer natureza, onde conste o interessado como dependente do segurado;

XII - anotação constante de ficha ou livro de registro de empregados;

XIII - apólice de seguro da qual conste o segurado como instituidor do seguro e a pessoa interessada como sua beneficiária;

XIV - ficha de tratamento em instituição de assistência médica, da qual conste o segurado como responsável;

XV - escritura de compra e venda de imóvel pelo segurado em nome de dependente;

XVI - declaração de não emancipação do dependente menor de vinte e um anos; ou

XVII - quaisquer outros que possam levar à convicção do fato a comprovar” (BRASIL, 1999).

Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: (Redação da EC 45/2004):

I - o Presidente da República;

II - a Mesa do Senado Federal;

III - a Mesa da Câmara dos Deputados;

IV - a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; (Redação da EC 45/2004)

V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal; (Redação da EC 45/2004) VI — o Procurador-Geral da República;

VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;

IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

§ 3º Quando o Supremo Tribunal Federal apreciar a inconstitucionalidade, em tese, de norma legal ou ato normativo, citará, previamente, o Advogado-Geral da União, que defenderá o ato ou texto impugnado. (BRASIL, 1988).

a ocorrência de fraudes, *in verbis*:

Destacamos, por fim, que parcela da jurisprudência, corrente à qual nos filiamos, já vinha exigindo na união estável alguma demonstração material de vida em comum (como, por exemplo, de mesma residência), ciente de que a exigência apenas de prova testemunhal causa enorme insegurança. Acreditamos, destarte, consistir em excelente inovação, que vai auxiliar muito na redução de fraudes. (PORTO, 2019, p. 70).

A situação retratada antes da minirreforma era acobertada pelos efeitos extremados da Súmula nº 63 da TNU que tutelava o reconhecimento da união estável independentemente de qualquer testemunha, bem como havia corrente de entendimento mais austera que exigia a apresentação de três documentos para caracterizar a união estável. O novo cenário legal muda radicalmente tais matizes.

Compulsoriamente, a Lei nº 13.846/2019 exige como regra geral prova material e contemporânea aos fatos, anteriores aos dois anos à data do óbito, sob pena de, não conseguindo, frustrar a pretensão de ganhar a pensão por morte.

Por outro giro Priscilla Milena Simonato de Migueli (2020, p.84) destaca que a exigência documental "afasta o direito previdenciário daqueles que são companheiros, pois, muitas vezes, a união estável é pautada na total informalidade". Simonato analisa que não é objetivo do constituinte criar formalidade ou objeção para os relacionamentos de união estável; o Estado, ciente das novas relações sociais, deve proteger a família: "o que importa para a sociedade é a realidade e não a redução do plano fático ao documental" (MIGUELI, 2020, p. 84).

## 7. CONCLUSÃO

As mudanças promovidas pelo art. 24 da Lei nº 13.846/2019 inserindo o parágrafo 5º ao artigo 16 da Lei nº 8.213/1991 alteraram de forma significativa a forma da comprovação da união estável para fins de acesso

à pensão por morte. Houve a alteração da lei para exigir prova tarifada. Surgindo possível antinomia entre a previsão da Lei do Processo Administrativo e da previsão do art. 24 da Lei 13.846/2019. Antinomia que será analisada primeiro pelo Superior Tribunal de Justiça e posteriormente em face de eventual questionamento acerca da inconstitucionalidade da mudança introduzida pelo Supremo Tribunal Federal seja em Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) ou pelo exercício do controle difuso ou incidental de constitucionalidade. Como forma de se garantir segurança jurídica.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Congresso Nacional. *Alternativas para o ajuste fiscal - 47 medidas para redução do déficit no PLOA 2016: emergenciais e de longo prazo*. Brasília: Congresso Nacional, 10 set. 2015a.

BRASIL. Corregedoria da Justiça Federal. Turma Nacional De Uniformização. Súmula nº 63, de 16 de agosto de 2012. *Diário Oficial da União*, Brasília, ano 149, n. 164, 23 ago. 2012a.

BRASIL. Decreto nº 3.668, de 22 de novembro de 2000. Altera o Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999. *Diário Oficial da União*, Brasília, ano 138, n. 225-E, 23 nov. 2000.

BRASIL. Decreto nº 77.077, de 24 de janeiro de 1976. Expede a Consolidação das Leis da Previdência Social (CLPS). *Diário Oficial da União*, Brasília, ano 114, n. 22, 2 fev. 1976.

BRASIL. Decreto nº 89.312, de 23 de janeiro de 1984. Expede nova edição da Consolidação das Leis da Previdência Social. *Diário Oficial da União*, Brasília, ano 122, n. 17, 24 jan. 1984.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. *Diário Oficial da União*, Brasília, 11 jan. 2002.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*, Brasília, ano 152, n. 51, 17 mar. 2015b.

BRASIL. Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social. *Diário Oficial da União*, Brasília, ano 99, n. 204, 5 set. 1960.

BRASIL. Lei nº 8.971, de 29 de dezembro de 1994. Regula o direito dos companheiros a alimentos e à sucessão. *Diário Oficial da União*, Brasília, ano 132, n. 248, 30 dez. 1994.

BRASIL. Lei nº 9.278, de 10 de maio de 1996. Regula o § 3º do art. 226 da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, ano 134, n. 91, 13 maio 1996.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, ano 137, n. 21-E, 1 fev. 1999.

BRASIL. Ministério da Economia. Exposição de Motivos nº 7, de 17 de janeiro de 2019. Medida provisória nº 871, de 18 de janeiro de 2019. Institui o Programa Especial para Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade [...]. 18 jan. 2019a.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Previdência. Boletim estatístico da Previdência social, Brasília, v. 25, n. 4, abr. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.263.015/RN. Relatora: Min Nancy Andrighi, 19 de junho de 2012. DJe, Brasília, 26 jun. 2012b.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.761.887/MS. Relator: Min. Luis Felipe Salomão, 6 de agosto de 2019. DJe, Brasília. 24 set. 2019b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 382, de 3 de abril de 1964. *Diário da Justiça*, Brasília, 8 maio 1964.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 473, de 3 de dezembro de 1969. *Diário da Justiça*, Brasília, 10 dez. 1969.

CABRAL, M. Namoro simples, namoro qualificado e a união estável: o requisito subjetivo de constituir família. *Jusbrasil*, set. 2014.

CZAJKOWSKI, R. *União livre*. Curitiba: Juruá, 1996.

GIACHIN, J. Não confunda namoro qualificado com união estável. *Estadão, São Paulo*, 23 maio 2018.

MIGUELI, P. M. S. de Pensão por morte e os dependentes do regime geral de previdência social: de acordo com a reforma da previdência (EC 103/2019). Curitiba: Juruá, 2020.

O DIA. *União estável: início e fim*. Colégio Notarial do Brasil, São Paulo, 9 abr. 2019.

PEREIRA, R. da C. *Concubinato e união estável*. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey. 1996.

PORTO, R. V. *Previdência: observações iniciais sobre a MP 871. Juris Plenum Previdenciária*, Caxias do Sul, v. 7, n. 25, p. 69-76, fev. 2019.





**10**

**PENSÃO DE SERVIDOR  
FALECIDO ATIVO E A  
INCONSTITUCIONAL  
CONJUGAÇÃO DO SISTEMA  
DE COTAS COM A REGRA  
DA APOSENTADORIA POR  
INCAPACIDADE SIMULADA**



**Autor: Fernando Ferreira Calazans**

**Biografia:** Advogado, Mestre em Administração Pública com ênfase em Previdência do Servidor Público e Especialista em Gestão Previdenciária e em Direito Público, certificado pelo ICSS - Instituto de Certificação de Seguridade Social. É professor de Direito da UNIFEMM e de pós-graduação da Escola de Contas do TCEMG, ESMAFE-PR, ENA-SC, PUCMG, PUCPR, IDDE e IEPREV, professor convidado da Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto de Angola e Vice-presidente do Fundo de Pensão OABPREV-MG e membro da Comissão de Direito Previdenciário da OAB-MG. Foi professor da Faculdade de Direito da UFMG, Gerente e Assessor Jurídico da Previdência dos Servidores de Belo Horizonte e Superintendente de Benefícios do IPSEMG.

**E-mail:** fernandoferreiracalazans@gmail.com

## 1. INTRODUÇÃO

Este artigo trata de assunto relacionado aos regimes próprios de previdência social (RPPS), que amparam os servidores públicos titulares de cargo efetivo vinculados aos entes da federação que criaram os seus RPPS's.

Os mais de dois mil RPPS's em funcionamento no país, tomados em conjunto, possuem déficit atuarial de R\$6,6 trilhões (BRASIL, 2017).

Diante disso e do desequilíbrio do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), a União enviou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 6 de 2019 visando promover reforma nos regimes geral e próprios de previdência social.

No tocante ao serviço público, a PEC promovia, inicialmente, reforma na seara dos regimes próprios de previdência social (RPPS) federal, estaduais e municipais. Ocorre que, em face da dificuldade de o Poder Executivo Federal levar adiante reforma única para os RPPS's do país, a União decidiu fatiar o texto e excluir os estados, Distrito Federal e municípios quanto à maioria das regras<sup>1</sup>, quando foi publicada a Emenda Constitucional (EC) nº 103 de 2019, que promoveu reforma apenas no âmbito do regime geral de previdência social (RGPS) e do RPPS federal.

Com isso, aludida EC instituiu novo modelo de pacto federativo previdenciário, a partir de quando os entes subnacionais passaram a ter competência exclusiva para legislar sobre os critérios de elegibilidade, cálculo e reajuste das aposentadorias e pensões por morte dos servidores estaduais e municipais vinculados a RPPS.

Em face disso, os entes subnacionais têm, cada um a seu tempo, promovido ajustes em seus RPPS's. E uma das regras alteradas na EC 103 para os servidores federais, que tem sido copiadas pelos demais entes,

<sup>1</sup>Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-10/entenda-principais-mudancas-com-aprovacao-da-reforma-da-previdencia>.

como foi o caso de Minas Gerais, é a da pensão de servidor falecido enquanto em atividade, antes de se aposentar.

Diante disso, este estudo tem por objetivo discutir a constitucionalidade dessa regra que conjuga o sistema de cotas familiar e individual com a sistemática do valor da aposentadoria por incapacidade permanente simulada, impedindo que o valor da pensão garanta proteção digna à família do servidor e espelhe proporcionalmente o valor da renda sobre a qual foram descontadas as contribuições previdenciárias a cargo do servidor e da entidade patronal.

Para tanto, após esta Introdução, será descrita (Seção 2) a evolução das regras de pensão por morte dos servidores públicos vinculados a RPPS's. Após, serão descritas as novas regras de pensão por morte dos servidores federais e mineiros (Seção 3). Na sequência, serão analisados os princípios da necessidade de preservação do caráter contributivo e do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS's, bem como o da garantia de proteção da dignidade da pessoa humana personificado no direito à subsistência digna (Seção 4). Adiante, será analisada a constitucionalidade do regimento de pensão objeto deste artigo (Seção 5) para, ao final, serem apresentadas as notas conclusivas.

## 2. DA EVOLUÇÃO DAS REGRAS DE PENSÃO POR MORTE DOS SERVIDORES

Os RPPS's, pós-CF/88, passaram por inúmeras reformas que alteraram paradigmas e regras de elegibilidade e cálculo de benefícios, especialmente as regras de pensão por morte dos servidores públicos, o que será analisado adiante.

A redação original da CF/88, em seu art. 40, §§ 4º e 5º, estabelecia que a pensão por morte era calculada de acordo com a totalidade dos vencimentos ou proventos do servidor "até o limite estabelecido em lei" e rea-

justada pela regra da paridade, segundo a qual a pensão era revista, nas mesmas proporção e data sempre que se modificasse a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos inativos quaisquer vantagens concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando derivados da transformação ou reclassificação do cargo:

Art. 40 [...]

§ 4º - Os proventos da aposentadoria serão revistos, na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria, na forma da lei.

§ 5º - O benefício da pensão por morte corresponderá à totalidade dos vencimentos ou proventos do servidor falecido, até o limite estabelecido em lei, observado o disposto no parágrafo anterior. (BRASIL, 1988).

Em 1998, a EC 20 instituiu dois importantes paradigmas para os RPPS's, os princípios da obrigatoriedade de preservação do caráter contributivo e do equilíbrio financeiro e atuarial, que serão objeto de análise na seção seguinte.

Aludida EC 20/98 instituiu, como regra limitadora do valor das pensões, a remuneração do cargo efetivo do servidor falecido (art. 40, § 7º, CF/88). Até então, como visto, a lei poderia fixar valor inferior a este. Quanto à forma de reajuste, foi mantida a garantia da paridade (art. 40, § 8º, CF/88):

Art. 40 [...]

§ 3º Os proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão calculados com base na remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria e, na forma da lei, corresponderão à totalidade da remuneração.

[...]

§ 7º - Lei disporá sobre a concessão do benefício da pensão por morte, que será igual ao valor dos proventos do servidor falecido ou ao valor dos proventos a que teria direito o servidor em atividade na data de seu falecimento, observado o disposto no § 3º.

§ 8º Observado o disposto no art. 37, XI, os proventos de aposentadoria e

as pensões serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e aos pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei. (BRASIL, 1998).

Por sua vez, a EC 41/03 alterou as formas de cálculo (art. 40, §§ 3º e 17, CF/88) e reajuste (art. 40, § 8º, CF/88) das aposentadorias, tendo as aproximado das regras do RGPS, cujo valor do benefício espelha o esforço contributivo do servidor.

Aludida EC 41/03 ainda modificou as formas de cálculo (art. 40, § 7º, CF/88) e reajuste (art. 40, § 8º, CF/88) da pensão, tendo criado o “reduzidor de 30%” e extinguido a regra da integralidade da pensão para os servidores que recebiam valores que excediam o teto dos benefícios do RGPS:

Art. 40 [...]

§ 3º Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei.

[...]

§ 7º Lei disporá sobre a concessão do benefício de pensão por morte, que será igual: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

I - ao valor da totalidade dos proventos do servidor falecido, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso aposentado à data do óbito; ou (Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

II - ao valor da totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu o falecimento, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso em atividade na data do óbito. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

§ 8º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei.

[...]

§ 17 Todos os valores de remuneração considerados para o cálculo do benefício previsto no § 3º serão devidamente atualizados, na forma da lei. (BRASIL, 2003).

Em 2019, com a publicação da EC 103, foi feita nova reforma da previdência social do país.

Até então, competia à União, nos termos do art. 24, XII e §§ da CF/88, legislar sobre regras gerais de previdência social, competindo aos estados, Distrito Federal e municípios legislarem sobre regras específicas. Diante disso, toda alteração nas regras de cálculo e de reajuste de aposentadorias e pensões por morte se aplicava aos servidores públicos dos três níveis da federação.

Com o advento da EC 103/19, os entes subnacionais, que possuem RPPS's, passaram a ter competência exclusiva para legislar sobre critérios de elegibilidade e de cálculo de aposentadoria e pensão por morte.

É o que se depreende do disposto no § 1º, inciso III e do § 3º, todos do art. 40 da CF/88 que outorgaram aos entes subnacionais competência para legislar sobre idade e tempo de contribuição (inciso III) e sobre a forma de cálculo das aposentadorias (§ 3º), reiterados no art. 4º, § 9º e art. 23, § 8º, da EC 103/19, adiante transcritos:

Art. 40 [...] § 1º [...]

III - no âmbito da União, aos 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, e aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na idade mínima estabelecida mediante emenda às respectivas Constituições e Leis Orgânicas, observados o tempo de contribuição e os demais requisitos estabelecidos em lei complementar do respectivo ente federativo.

[...]

§ 3º As regras para cálculo de proventos de aposentadoria serão disciplinadas em lei do respectivo ente federativo.

Art. 4º [...]

§ 9º Aplicam-se às aposentadorias dos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social.

Art. 23 [...]

§ 8º Aplicam-se às pensões concedidas aos dependentes de servidores dos

Estados, do Distrito Federal e dos Municípios as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social. (BRASIL, 2019a).

É por conta disso que serão analisadas, a seguir, a regra de pensão por morte dos servidores federais instituída pela EC 103/19 e a instituída para os servidores de Minas Gerais pela EC 104/20.

### 3. DAS NOVAS REGRAS DE PENSÃO POR MORTE DOS SERVIDORES FEDERAIS E MINEIROS

#### 3.1 Da regra atual de pensão por morte dos servidores federais

A regra de pensão por morte dos servidores federais encontra-se disciplinada pelo art. 40, § 7º, da CF/88 c/c o art. 23 da EC 103/19:

Art. 40 [...]

§ 7º Observado o disposto no § 2º do art. 201, quando se tratar da única fonte de renda formal auferida pelo dependente, o benefício de pensão por morte será concedido nos termos de lei do respectivo ente federativo, a qual tratará de forma diferenciada a hipótese de morte dos servidores de que trata o § 4º-B decorrente de agressão sofrida no exercício ou em razão da função.

Art. 23. A pensão por morte concedida a dependente de segurado do Regime Geral de Previdência Social ou de servidor público federal será equivalente a uma cota familiar de 50% (cinquenta por cento) do valor da aposentadoria recebida pelo segurado ou servidor ou daquela a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito, acrescida de cotas de 10 (dez) pontos percentuais por dependente, até o máximo de 100% (cem por cento).

§ 1º As cotas por dependente cessarão com a perda dessa qualidade e não serão reversíveis aos demais dependentes, preservado o valor de 100% (cem por cento) da pensão por morte quando o número de dependentes remanescente for igual ou superior a 5 (cinco).

§ 2º Na hipótese de existir dependente inválido ou com deficiência intelectual, mental ou grave, o valor da pensão por morte de que trata o caput será equivalente a:

I - 100% (cem por cento) da aposentadoria recebida pelo segurado ou servidor ou daquela a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito, até o limite máximo de benefícios do Regime Geral de Previdência Social; e

II - uma cota familiar de 50% (cinquenta por cento) acrescida de cotas de 10 (dez) pontos percentuais por dependente, até o máximo de 100% (cem por cento), para o valor que supere o limite máximo de benefícios do Regime Geral de Previdência Social.

§ 3º Quando não houver mais dependente inválido ou com deficiência intelectual, mental ou grave, o valor da pensão será recalculado na forma do disposto no caput e no § 1º.

§ 4º O tempo de duração da pensão por morte e das cotas individuais por dependente até a perda dessa qualidade, o rol de dependentes e sua qualificação e as condições necessárias para enquadramento serão aqueles estabelecidos na Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.

§ 5º Para o dependente inválido ou com deficiência intelectual, mental ou grave, sua condição pode ser reconhecida previamente ao óbito do segurado, por meio de avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar, observada revisão periódica na forma da legislação.

§ 6º Equiparam-se a filho, para fins de recebimento da pensão por morte, exclusivamente o enteado e o menor tutelado, desde que comprovada a dependência econômica.

§ 7º As regras sobre pensão previstas neste artigo e na legislação vigente na data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderão ser alteradas na forma da lei para o Regime Geral de Previdência Social e para o regime próprio de previdência social da União.

§ 8º Aplicam-se às pensões concedidas aos dependentes de servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social. (BRASIL, 2019a).

Tais normas disciplinam a forma de cálculo da pensão do servidor federal falecido enquanto em atividade (objeto deste artigo) ou já aposentado.

Quanto ao objeto deste artigo, a pensão será calculada mediante a aplicação do sistema de cotas familiar e individuais sobre o valor da aposentadoria por incapacidade simulada.

Para tanto, passa-se a analisar o sistema de cotas e a regra da aposentadoria por incapacidade simulada.

Segundo o sistema de cotas, será aplicado sobre o valor dos proventos da aposentadoria simulada certo coeficiente. Este coeficiente equi-

valerá a uma cota familiar de 50%, acrescida de cotas de 10% por dependente, até o máximo de 100%. Assim, se o servidor, falecido em atividade, tiver deixado cônjuge e filho como dependente, o coeficiente será de 70% (50% + 10% x 2).

Por sua vez, a regra da aposentadoria por incapacidade simulada será aplicada quando o servidor falecer enquanto ativo. E tal espécie de aposentadoria está disciplinada no art. 40, § 1º, I, da CF/88 c/c o art. 10, § 1º, II e o art. 26, § 2º, III e § 3º, II, todos da EC 103/19:

Art. 40 [...]

§ 1º O servidor abrangido por regime próprio de previdência social será aposentado:

I - por incapacidade permanente para o trabalho, no cargo em que estiver investido, quando insuscetível de readaptação, hipótese em que será obrigatória a realização de avaliações periódicas para verificação da continuidade das condições que ensejaram a concessão da aposentadoria, na forma de lei do respectivo ente federativo;

Art. 10 - Até que entre em vigor lei federal que discipline os benefícios do regime próprio de previdência social dos servidores da União, aplica-se o disposto neste artigo.

§ 1º Os servidores públicos federais serão aposentados:

[...]

II - por incapacidade permanente para o trabalho, no cargo em que estiverem investidos, quando insuscetíveis de readaptação, hipótese em que será obrigatória a realização de avaliações periódicas para verificação da continuidade das condições que ensejaram a concessão da aposentadoria; ou

Art. 26 - Até que lei discipline o cálculo dos benefícios do regime próprio de previdência social da União e do Regime Geral de Previdência Social, será utilizada a média aritmética simples dos salários de contribuição e das remunerações adotados como base para contribuições a regime próprio de previdência social e ao Regime Geral de Previdência Social, ou como base para contribuições decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal, atualizados monetariamente, correspondentes a 100% (cem por cento) do período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência.

[...]

§ 2º O valor do benefício de aposentadoria corresponderá a 60% (sessenta por cento) da média aritmética definida na forma prevista no caput e no § 1º, com acréscimo de 2 (dois) pontos percentuais para cada ano de contribuição que exceder o tempo de 20 (vinte) anos de contribuição nos casos:

[...]

III - de aposentadoria por incapacidade permanente aos segurados do Regime Geral de Previdência Social, ressalvado o disposto no inciso II do § 3º deste artigo; e

IV - do § 2º do art. 19 e do § 2º do art. 21, ressalvado o disposto no § 5º deste artigo.

§ 3º O valor do benefício de aposentadoria corresponderá a 100% (cem por cento) da média aritmética definida na forma prevista no caput e no § 1º:

[...]

II - no caso de aposentadoria por incapacidade permanente, quando decorrer de acidente de trabalho, de doença profissional e de doença do trabalho. (BRASIL, 2019a).

De acordo com tais dispositivos, a aposentadoria por incapacidade é calculada mediante a aplicação do coeficiente de 60% acrescido de 2% para cada ano de contribuição que exceder 20 anos sobre o valor da média dos salários de contribuição do servidor posteriores a julho de 1994.

### **3.2 Da regra atual de pensão por morte dos servidores mineiros**

Similar à reforma em nível federal (50% + 10% por dependente), o caput do art. 6º da Lei Complementar Mineira nº 156/20 estabeleceu que a pensão por morte será equivalente a uma cota familiar de 60% (e não 50%) do valor da aposentadoria recebida pelo servidor ou daquela que teria direito se fosse aposentado por incapacidade na data do óbito, acrescida de cotas de 10% por dependente, até o máximo de 100%:

Art. 6º - Os incisos II e III do art. 15 e o art. 19 da Lei Complementar nº 64, de 2002, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 15 [...]

Art. 19 - A pensão por morte concedida a dependente de servidor público será equivalente a uma cota familiar de 60% (sessenta por cento) do valor da aposentadoria recebida pelo servidor ou daquela a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito, acrescida de cotas de dez pontos percentuais por dependente, até o máximo de 100% (cem por cento), garantida a percepção de 70% (setenta por cento) do valor da aposentadoria nos casos em que houver um único dependente.

§ 1º - As cotas por dependente a que se refere o caput cessarão com a perda da condição de dependente e não serão reversíveis aos demais dependentes, preservado o valor de 100% (cem por cento) da pensão por morte quando o número de dependentes remanescente for igual ou superior a quatro.

§ 2º - A não reversão das cotas prevista no § 1º não se aplica à cota familiar a que se refere o caput.

§ 3º - Na hipótese de existir dependente inválido, com deficiência intelectual, mental ou grave ou com doença rara, o valor da pensão por morte de que trata o caput será equivalente a:

I - 100% (cem por cento) da aposentadoria recebida pelo servidor ou daquela a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS;

II - uma cota familiar de 60% (sessenta por cento) acrescida de cotas de dez pontos percentuais por dependente, até o máximo de 100% (cem por cento), para o valor que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS.

§ 4º - Quando não houver mais dependente inválido, com deficiência intelectual, mental ou grave ou com doença rara, o valor da pensão será recalculado na forma do disposto no caput e no § 1º.

§ 5º - A condição de dependente inválido, com deficiência intelectual, mental ou grave ou com doença rara poderá ser reconhecida previamente ao óbito do segurado, mediante avaliação da junta médica do órgão pericial competente, observada a revisão periódica da referida avaliação na forma da legislação.

§ 6º - A pensão por morte devida aos dependentes de ocupantes dos cargos de carreiras policiais, de agente penitenciário e de agente socioeducativo e aos de membros da polícia legislativa a que se refere o inciso III do art. 62 da Constituição do Estado, em decorrência de agressão sofrida no exercício ou em razão da função, será equivalente à remuneração do cargo e será vitalícia apenas para o cônjuge, o companheiro ou a companheira, observado o critério de reajuste aplicável aos proventos daqueles servidores.

§ 7º - O benefício previsto neste artigo será reajustado em conformidade com as normas do RGPS, ressalvado o disposto no § 6º.

§ 8º - A pensão por morte, havendo mais de um pensionista, será rateada entre todos os beneficiários em cotas iguais, excetuado o valor ou percentual assegurado ao pensionista alimentar cujo valor do benefício tenha sido fixado judicialmente, atendidos os seguintes requisitos:

I - antes de se apurarem os valores devidos aos pensionistas previdenciários, o valor ou percentual de pensão fixada a título de alimentos deverá ser subtraído do valor integral da pensão por morte;

II - o beneficiário que não seja dependente previdenciário e a quem tenha sido assegurado apenas o recebimento de pensão alimentícia não concorre ao rateio previsto no caput.

§ 9º - Quando se tratar da única fonte de renda formal auferida pelo dependente, o benefício da pensão por morte não poderá ser inferior ao salário mínimo". (MINAS GERAIS, 2020).

Da forma de cálculo da aposentadoria por incapacidade, em regra, encontra-se prevista no caput do art. 7º da LC nº 156/20, com especial atenção para o seu inciso III, por meio do qual os proventos corresponderão a 60% da média aritmética dos 80% maiores salários de contribuição, com acréscimo de 2% para cada ano que exceder o tempo de 20 anos de contribuição:

Art. 7º - A fixação do valor do benefício de aposentadoria dos servidores públicos civis observará os seguintes critérios:

I - o valor do benefício será a média aritmética simples dos salários de contribuição e das remunerações adotados como base para contribuições ao RPPS e ao RGPS, ou como base para contribuições decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição da República, atualizados monetariamente, correspondentes a 80% (oitenta por cento) das maiores remunerações utilizadas como base para as contribuições desde a competência julho de 1994, ou desde a competência do início da contribuição, se posterior àquela competência;

II - a média a que se refere o inciso I será limitada ao valor máximo do salário de contribuição do RGPS para o servidor que ingressou no serviço público em cargo efetivo após a implantação do regime de previdência complementar ou que tenha feito a opção correspondente, nos termos dos §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição da República;

III - o valor do benefício de aposentadoria corresponderá a 60% (sessenta por cento) da média aritmética definida na forma prevista nos incisos I e II, com acréscimo de 2% (dois por cento) para cada ano de contribuição que exceder o tempo de vinte anos de contribuição. (MINAS GERAIS, 2020).

Ocorre que essa conjugação de regras do sistema de cotas com a da aposentadoria por incapacidade simulada criada no âmbito dos RPPS's federal e mineiro viola os princípios do caráter contributivo e do equilíbrio atuarial dos RPPS's e da garantia de proteção da dignidade da pessoa humana personificado no direito à subsistência digna, adiante tratados.

## 4. DOS PRINCÍPIOS DO CARÁTER CONTRIBUTIVO, EQUILÍBRIO ATUARIAL E DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA PERSONIFICADA NO DIREITO À SUBSISTÊNCIA DIGNA

Nesta Seção, serão analisados os princípios da necessidade de preservação do caráter contributivo e do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS's, bem como o da garantia de proteção da dignidade da pessoa humana personificado no direito à subsistência digna.

### 4.1 Dos princípios do caráter contributivo e do equilíbrio atuarial dos RPPS's

Os princípios do caráter contributivo e do equilíbrio atuarial dos RPPS's foram instituídos pela EC 20/98 ao dar nova redação ao caput do art. 40 da CF/88, reiterado no caput do art. 36 da CE/89.

Nogueira (2011, p. 187), em dissertação de mestrado dedicada ao tema, asseverou que:

Embora se possa considerar que o equilíbrio financeiro e atuarial já existia anteriormente como princípio implícito da previdência social e de toda a seguridade social, na forma estabelecida pelo § 5º do artigo 195 da Constituição Federal [...] fato é que historicamente tal previsão, por si só um tanto vaga, nunca foi de fato observada com seriedade, seja pelos regimes de previdência dos servidores públicos, seja pelo regime geral de previdência social. Somente a partir da reforma de 1998 o equilíbrio financeiro e atuarial passou a ser considerado um princípio essencial e estruturante da previdência social e, no caso específico dos RPPS, acompanhado de mecanismos voltados a verificar a sua observância.

O princípio da obrigatoriedade de preservação do equilíbrio atuarial é aquele segundo o qual receitas e despesas previdenciárias do RPPS devem se equilibrar no longo prazo. Eis a sua definição contida no inciso XII do art. 2º da Orientação Normativa SPS/MPS nº 02/2009:

Art. 2º - Para os efeitos desta Orientação Normativa, considera-se:

[...]

XII - equilíbrio atuarial: a garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, a longo prazo. (BRASIL, 2009).

Por sua vez, de acordo com o § 1º do art. 24 da Orientação Normativa SPS/MPS nº 02 de 2009, entende-se por observância do caráter contributivo do RPPS a previsão legal e o recolhimento das contribuições a cargo dos servidores e entidades patronais necessárias e suficientes para honrar os compromissos do regime; necessárias para evitar o indevido superávit e suficientes para garantir o pagamento dos benefícios. Eis o teor desse dispositivo regulamentar:

Art. 24 - O RPPS terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do ente federativo, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

§ 1º Entende-se por observância do caráter contributivo:

I - a previsão expressa, em texto legal, das alíquotas de contribuição do ente federativo e dos segurados ativos, dos segurados inativos e dos pensionistas;

II - o repasse mensal e integral dos valores das contribuições à unidade gestora do RPPS;

III - a retenção, pela unidade gestora do RPPS, dos valores devidos pelos segurados

ativos, dos segurados inativos e dos pensionistas, relativos aos benefícios e remunerações cujo pagamento esteja sob sua responsabilidade; e

IV - o pagamento à unidade gestora do RPPS dos valores relativos a débitos de contribuições parceladas mediante acordo. (BRASIL, 2009).

E o esforço contributivo do servidor e da entidade patronal, realizado pela EC 41/03 (quando aproximou as regras de aposentadoria dos RPPS's às do RGPS), deve nortear a regra de cálculo de benefícios previdenciários, inclusive a pensão por morte do servidor, sistema de cunho contributivo, que, por essência, é de natureza retributiva, tal como reconheceu o Supremo Tribunal Federal (STF) ao julgar a ADI 2010 MC/DF.

Ao julgar citada Ação, o STF, em 1999 – logo após a publicação

da EC 20/98, que criou o caráter contributivo dos RPPS's –, deferiu medida cautelar para afastar a aplicação de uma lei, tendo consignado que “no regime de previdência de caráter contributivo, **deve haver, necessariamente, correlação entre custo e benefício**” (BRASIL, 2002, grifo nosso), que fixa correlação entre a contribuição e a sua repercussão em benefícios.

Confira trecho da ementa do acórdão da ADI 2010 MC/DF:

SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS - CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL - LEI Nº 9.783/99 - ARGÜIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL DESSE DIPLOMA LEGISLATIVO - RELEVÂNCIA JURÍDICA DA TESE PERTINENTE À NÃO-INCIDÊNCIA DA CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL SOBRE SERVIDORES INATIVOS E PENSIONISTAS DA UNIÃO FEDERAL [...] - PLAUSIBILIDADE JURÍDICA - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA EM PARTE. PRINCÍPIO DA IRREPETIBILIDADE DOS PROJETOS REJEITADOS NA MESMA SESSÃO LEGISLATIVA (CF, ART. 67) - [...] O REGIME CONTRIBUTIVO É, POR ESSÊNCIA, UM REGIME DE CARÁTER EMINENTEMENTE RETRIBUTIVO. A QUESTÃO DO EQUILÍBRIO ATUARIAL (CF, ART. 195, § 5º). CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL SOBRE PENSÕES E PROVENTOS: AUSÊNCIA DE CAUSA SUFICIENTE. - Sem causa suficiente, não se justifica a instituição (ou a majoração) da contribuição de seguridade social, pois, **no regime de previdência de caráter contributivo, deve haver, necessariamente, correlação entre custo e benefício. A existência de estrita vinculação causal entre contribuição e benefício põe em evidência a correção da fórmula segundo a qual não pode haver contribuição sem benefício, nem benefício sem contribuição.** (BRASIL, 2002, grifo nosso)<sup>2</sup>.

E como asseverou aquela Suprema Corte na ADI 2010 MC/DF, é justamente “a existência de estrita vinculação causal entre contribuição e benefício” (BRASIL, 2002), mesmo que não seja absoluta, mas que deve balizar a iniciativa do legislador infraconstitucional.

A Corte Suprema, noutros precedentes, evidenciou a sua compreensão acerca da matéria no sentido de reconhecer a vinculação entre contribuição e valor do benefício previdenciário.

No RE 655.265 AgR/DF, o STF, ao analisar os efeitos funcionais e previdenciários retroativos por conta de posse tardia, consignou que “o caráter contributivo e solidário do regime de previdência não permite o usufruto dos efeitos previdenciários sem a devida contraprestação” (BRASIL,

<sup>2</sup> STF, Pleno, ADI 2010 MC/DF, Relator Ministro CELSO DE MELLO, j. 30/9/1999, DJ 12/4/2002.

2019b), tendo restado evidente a sua compreensão da relação de causa e efeito, mesmo que não absoluta, entre contribuição e retribuição (benefício).

AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO E PREVIDENCIÁRIO. PEDIDO DE RECONHECIMENTO DE EFEITOS FUNCIONAIS E PREVIDENCIÁRIOS RETROATIVOS EM DECORRÊNCIA DE POSSE TARDIA. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO. 1. O candidato nomeado tardiamente por força de decisão judicial não tem direito à contagem retroativa do tempo de serviço e aos demais efeitos funcionais ou previdenciários a partir da data em que deveria ter sido nomeado. 2. A investidura no cargo, através da nomeação, seguida da posse e do efetivo exercício, é que gera o direito às prerrogativas funcionais inerentes ao cargo público, sob pena de enriquecimento ilícito. 3. **O caráter contributivo e solidário do regime de previdência não permite o usufruto dos efeitos previdenciários sem a devida contraprestação** (Rcl 1.728, CumpSent, Rel. Min. Fux, Primeira Turma, DJe de 15/4/2016). [...] 5. Agravo interno DESPROVIDO. (BRASIL, 2019b, grifo nosso)<sup>3</sup>.

Foi assim também quando julgou o RE 593.068/SC. Na ocasião, quando julgou questão atinente à incidência de contribuição sobre parcelas não incorporáveis à aposentadoria, decidiu que “a dimensão contributiva do sistema é incompatível com a cobrança de contribuição previdenciária sem que se confira ao segurado qualquer benefício, efetivo ou potencial” (BRASIL, 2019c); tendo evidenciado a Corte Suprema a relação existente entre contribuição e efetivo benefício previdenciário:

Direito previdenciário. Recurso Extraordinário com repercussão geral. Regime próprio dos Servidores públicos. Não incidência de contribuições previdenciárias sobre parcelas não incorporáveis à aposentadoria. 1. O regime previdenciário próprio, aplicável aos servidores públicos, rege-se pelas normas expressas do art. 40 da Constituição, e por dois vetores sistêmicos: (a) o caráter contributivo; e (b) o princípio da solidariedade. 2. A leitura dos §§ 3º e 12 do art. 40, c/c o § 11 do art. 201 da CF, deixa claro que somente devem figurar como base de cálculo da contribuição previdenciária as remunerações/ganhos habituais que tenham “repercussão em benefícios”. Como consequência, ficam excluídas as verbas que não se incorporam à aposentadoria. 3. Ademais, **a dimensão contributiva do sistema é incompatível com a cobrança de contribuição previdenciária sem que se confira ao segurado qualquer benefício, efetivo ou potencial**. 4. Por fim, não é possível invocar o princípio da solidariedade para inovar no tocante à regra que estabelece a base econômica do tributo. 5. À luz das premissas estabelecidas, é fixada em repercus-

<sup>3</sup> STF, Pleno, RE 655.265 AgR / DF, Relator Ministro LUIZ FUX, j. 5/4/2019, DJ 2/5/2019.

são geral a seguinte tese: "Não incide contribuição previdenciária sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria do servidor público, tais como 'terço de férias', 'serviço extraordinários', 'adicional noturno' e 'adicional de insalubridade.'" 6. Provimento parcial do recurso extraordinário, para determinar a restituição das parcelas não prescritas. (BRASIL, 2019c, grifo nosso)<sup>4</sup>.

Também assim compreendeu o STF quando julgou a AC 2740 TA-QO/SP, quando consignou a existência do "caráter contributivo-retributivo das aposentadorias estatutárias":

[...] A controvérsia do apelo extremo está em saber se ofende o art. 40 da Constituição Federal a submissão de servidores municipais ao Regime Geral de Previdência Social. Servidores, entenda-se, recrutados por concurso público mas sem regime próprio de aposentação. Tema, diga-se, ainda não enfrentado por este Supremo Tribunal Federal. Considerando que o ingresso do autor nos quadros funcionais da municipalidade se deu sob regime jurídico estatutário, que, por mandamento constitucional, já incorporava o direito à aposentadoria por sistema próprio de previdência, e considerando ainda o caráter alimentar dos proventos de aposentadoria, tenho que a antecipação dos efeitos da tutela recursal é de ser deferida. **Deferida mediante a contrapartida da contribuição financeira do requerente para o Município, tendo em vista que, à época da aposentadoria dele, requerente, já vigorava o caráter contributivo-retributivo das aposentadorias estatutárias.** Contrapartida, no entanto, a ser definida quando do julgamento de mérito do Recurso Extraordinário 607.577. Presença dos pressupostos autorizadores da medida. Questão de ordem que se resolve pelo referendo da decisão concessiva do efeito suspensivo ao apelo extremo. (BRASIL, 2012, grifo nosso)<sup>5</sup>.

De igual maneira, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais tem entendimento firme quanto ao caráter contributivo-retributivo dos regimes próprios de previdência social.

Na Ap Cível/Reex Necessário 1.0024.04.531722-9/002, ao julgar questão atinente à incidência de contribuição sobre parcelas que não se incorporam à aposentadoria, o TJMG decidiu que:

REPETIÇÃO DE INDÉBITO - SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL - CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA - INCIDÊNCIA SOBRE TERÇO CONSTITUCIONAL DE FÉRIAS - VERBA NÃO INCORPORÁVEL - INCIDÊNCIA DA CONTRIBUIÇÃO - IMPOSSIBILIDADE. 1- A Emenda Constitucional nº 20/1998 instituiu

<sup>4</sup> STF, Pleno, RE 593.068 / SC, Relator Ministro ROBERTO BARROSO, j. 11/10/2018, DJ 22/3/2019

<sup>5</sup> STF, 2ª Turma, AC 2740 TA-QO / SP, Relator Ministro AYRES BRITTO, j. 27/3/2012, DJ 26/6/2012

um regime previdenciário de natureza contributiva-retributiva. Transformou um regime previdenciário alicerçado eminentemente em tempo de serviço em outro lastreado em tempo de contribuição. Do novo sistema extrai-se então sua principal característica: a de ser retributivo. **O regime contributivo é, por essência, um regime de caráter eminentemente retributivo, em que deve haver, necessariamente, correlação entre custo e benefício.** 2- **“Com o advento da Emenda Constitucional nº 20/1998, o regime contributivo e a correspondência entre montantes globais de contribuição e benefício foi mantido, mas a correspondência passou a ter caráter individual, para cada servidor. A parcela com a qual o servidor contribuiu para a previdência deve equivaler, no futuro, ao benefício por ele percebido por ocasião da sua aposentadoria, não devendo incidir sobre as parcelas não incorporáveis ao seu vencimento a contribuição previdenciária.** Portanto, de acordo com a legislação atual, a contribuição previdenciária do servidor público tem caráter de capitalização coletiva e há correlação entre benefício e a contribuição”

3- No regime previdenciário do servidor público, de caráter contributivo e alicerçado no equilíbrio financeiro e atuarial, somente deve incidir contribuição previdenciária sobre as parcelas que certamente sejam também auferidas por ocasião da aposentadoria, o que não é o caso do terço constitucional de férias. [...]. (MINAS GERAIS, 2012, grifo nosso)<sup>6</sup>

Nesse sentido, cf. a Apelação Cível 1.0479.11.007187-1/001, quando o TJMG registrou que:

[...] Possuindo o regime de previdência do servidor caráter eminentemente contributivo e retributivo (caput do art. 40 da CF/88), donde se infere a necessidade de verdadeira correlação entre custo e benefício no âmbito da contribuição coletiva solidária, tem-se que, sendo as contribuições previdenciárias dos servidores, ainda que efetivos, recolhidas ao Regime Geral de Previdência Social (INSS), em razão da inexistência de regime próprio de previdência no Município, mostra-se ilegítima a pretensão de recebimento do benefício da aposentadoria, seja em qual espécie for, diretamente do ente público, devendo, na verdade, ser o direito pleiteado diretamente ao INSS. (MINAS GERAIS, 2013)<sup>7</sup>

Em síntese, mesmo que a regra das cotas tenha razoabilidade por conta do óbito do servidor, que não mais integrará aquele núcleo familiar, a incidência da regra de cálculo da aposentadoria simulada por incapacidade (60% + 2% / ano que superar 20 anos de contribuição) sobre aquele

<sup>6</sup>TJMG, 6ª Câmara Cível, Ap Cível/Reex Necessário 1.0024.04.531722-9/002, Relator Desembargador MAURÍCIO BARROS, j. 27/3/2007, DJ 13/4/2007.

<sup>7</sup>TJMG, 5ª Câmara Cível, Apelação Cível 1.0479.11.007187-1/001, Relator Desembargador FERNANDO CALDEIRA BRANT, j. 9/5/2013, DJ 16/5/2013.

reductor (50/60% + 10%) é abusiva e destituída de proporcionalidade em relação ao esforço contributivo dos servidores, posto que os seus dependentes não terão – nem de perto – a retribuição em semelhante patamar.

Assim, mesmo que se admita a relativização da “correlação entre custo e benefício” por conta da ausência de um membro da família (o servidor falecido), a regra questionada neste artigo, que sacrifica os dependentes dos servidores públicos que falecerem em atividade, vulnera o caráter contributivo-retributivo dos RPPS federal e mineiro estabelecido no caput do art. 40 da CF/88 e desconsidera a “vinculação causal entre contribuição e benefício”, o que, portanto, evidencia a sua mácula de inconstitucionalidade.

## 4.2 Do princípio da dignidade da pessoa humana personificada no direito à subsistência digna

A norma ora questionada violou também o art. 1º, III e os arts. 226 e 227 da CF/88, reiterado no caput dos arts. 221, 222 e 225 da CE/89, pois retira dos filhos, enteados, curatelados, cônjuges (idosos ou não), pais e irmãos do servidor falecido o direito à vida com subsistência digna em face do esforço contributivo do segurado.

Eis o teor dos dispositivos constitucionais violados:

Constituição Federal de 1988:

Art. 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]

III - a dignidade da pessoa humana;

Art. 226 - A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.

Art. 227 - É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL, 1988).

Constituição do Estado de 1989:

Art. 221 - A família receberá proteção do Estado, na forma da lei.

Art. 222 - É dever do Estado promover ações que visem assegurar à criança e ao adolescente, com prioridade, o direito a vida, saúde, alimentação, educação, lazer, profissionalização, cultura, dignidade, respeito, liberdade, convivência familiar e comunitária, e colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Art. 225 - O Estado promoverá condições que assegurem amparo à pessoa idosa, no que respeite à sua dignidade e ao seu bem-estar. (MINAS GERAIS, 2021).

E a proteção à família a que se refere o texto constitucional possui sentido amplo, típico de normas garantistas, de conteúdo aberto. Logo, tal proteção envolve o direito à subsistência digna, perpassando pelos direitos à vida, saúde, alimentação, educação, cultura, entre outros, inclusive e especialmente a proteção previdenciária.

E, como o óbito é um risco acobertado pela previdência do servidor, o pagamento da pensão em valores que retribuam o esforço contributivo do servidor encontra-se envolvido pelo manto da proteção à família.

Assim, a regra ora objurgada, que sacrifica sobremaneira os dependentes dos servidores que falecerem em atividade, vulnera também o direito à proteção digna da família do servidor, o que, portanto, também está eivada de vício de inconstitucionalidade.

## 5. ANÁLISE DOS RESULTADOS

A conjugação da regra do sistema de cotas com a regra da aposentadoria por incapacidade simulada criada no âmbito dos RPPS's federal e mineiro, que instituiu regra de pensão de servidor falecido enquanto ativo, que leva em conta o valor da aposentadoria por incapacidade permanente simulada, impedindo que o valor da pensão espelhe proporcionalmente o valor sobre o qual foram descontadas as contribuições a cargo do servidor

e da entidade patronal, viola os princípios do caráter contributivo e da necessidade de preservação do equilíbrio atuarial do RPPS e também o da garantia de proteção da dignidade da pessoa humana personificado no direito à subsistência digna.

Para ilustrar o impacto da aplicação da norma questionada, confira situação de dependentes dos servidores públicos de Minas Gerais. Realizou-se pesquisa no Portal da Transparência sobre os valores da remuneração dos servidores do Poder Executivo, cujo resultado (ref. setembro/2020) aponta que 222.800 de 331.630 servidores têm renda de até quatro salários mínimos, aproximados R\$4 mil:

Figura 1: Valores da remuneração dos servidores do Poder Executivo do estado de Minas Gerais.

Período: Setembro/2020  
Dados atualizados em: 29/10/2020

Exibir: 100 250 500 Todas Linhas    Filtrar:

Faixa Salarial	Quantidade	Percentual
Até 1 Salário Mínimo Federal	14.875	4,49%
De 1 até 2 Salários Mínimos Federais	70.145	21,15%
De 2 até 4 Salários Mínimos Federais	137.780	41,55%
De 4 até 8 Salários Mínimos Federais	77.924	23,50%
De 8 até 16 Salários Mínimos Federais	23.028	6,94%
Acima de 16 Salários Mínimos Federais	7.878	2,38%
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>331.630</b>	<b>100%</b>

Mostrando de 1 até 6 de 6 registros Anterior **1** Próximo

Fonte: Portal da Transparência do estado de Minas Gerais<sup>8</sup>.

Assim, diante da expressividade do número de servidores, **exatos 67%**, que recebem até R\$ 4 mil, tal valor será utilizado no exercício proposto a seguir.

Ilustrativamente, imagine servidor ativo, com média dos salários de contribuição de R\$ 4 mil, que, agora, completou 20 anos de contribuição

<sup>8</sup> Disponível em: <https://www.transparencia.mg.gov.br/estado-pessoal/remuneracao-dos-servidores>

e, em seguida, faleceu; deixando esposa como único dependente, já que o filho já completou 21 anos de idade.

Como faleceu enquanto servidor ativo, a sua aposentadoria “simulada” por incapacidade será de 60% de R\$ 4 mil, ou seja, R\$ 2,4 mil. Sobre estes R\$ 2,4 mil, será aplicada cota familiar de 60% (no caso da União, seria menor, partindo de 50%), acrescida de cota de 10% por dependente.

Neste caso, a pensão corresponderá a 70% de R\$ 2,4 mil, ou seja, R\$ 1,7 mil. Logo, o valor da pensão (R\$ 1,7 mil) corresponderá a absurdos 42% da média dos salários de contribuição do falecido (R\$ 4 mil). Dito doutra forma, a pensão equivalerá a 42% do esforço contributivo do servidor.

Tal forma de cálculo desconsidera os esforços contributivos do servidor e, também, do Tesouro em garantir a pensão em caso de óbito do servidor.

E, por violar os princípios do caráter contributivo e do equilíbrio atuarial do RPPS e o da garantia da proteção digna à família do servidor falecido, é necessário reconhecer e declarar a inconstitucionalidade, com redução de texto, dos dispositivos normativos dos RPPS’s federal e mineiro de forma que seja suprimido das respectivas normas o trecho “ou daquela a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito” (BRASIL, 2019a).

## **6. NOTAS FINAIS**

Este artigo teve por finalidade discutir a constitucionalidade da regra de pensão de servidor federal e mineiro falecido enquanto ativo, que conjuga a aplicação do sistema de cotas familiar e individual com a do cálculo da aposentadoria simulada por incapacidade permanente. Para tanto, analisou-se as novas regras de pensão por morte dos servidores públicos da União e do Estado de Minas Gerais e os princípios constitucionais da necessidade de preservação do caráter contributivo e do equilíbrio

financeiro e atuarial dos RPPS's, bem como o da garantia de proteção da dignidade da pessoa humana personificado no direito à subsistência digna.

Como resultado, observou-se que tal regra impede que o valor da pensão por morte espelhe, proporcionalmente, o valor sobre o qual foram descontadas as contribuições a cargo do servidor e do poder público e retira dos dependentes o direito a uma vida com subsistência digna em face do esforço contributivo do falecido e do próprio ente federado.

Como conclusão, mesmo que se admita a relativização da correlação entre custo e benefício por conta da ausência de um membro da família (o servidor falecido), a regra questionada neste artigo viola o caráter contributivo-retributivo dos RPPS's federais mineiros estabelecido no caput do art. 40 da CF/88 e desconsidera a vinculação causal entre contribuição e benefício. Tal regra viola ainda a garantia constitucional de proteção da dignidade da pessoa humana personificado no direito à subsistência digna dos dependentes do servidor falecido.

Por fim, como compete apenas ao Poder Judiciário declarar a inconstitucionalidade de tal regra e afastá-la do ordenamento, espera-se ter contribuído para este debate de modo a impedir que os dependentes dos servidores federais e mineiros sejam prejudicados no instante do recebimento da pensão por morte.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 103, de 1 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, ano 157, n. 220, 13 nov. 2019a.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 1998.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2003.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Orientação normativa nº 02, de 31 de março de 2009. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Interno no Recurso Extraordinário nº 655.265/DF. Relator: Min. Luiz Fux, 5 de abril de 2019. *Diário da Justiça*, Brasília, 2 maio 2019b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2010/DF. Relator: Min. Celso de Mello, 30 de setembro de 1999. *Diário da Justiça*, Brasília, 12 abr. 2002.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem em Tutela Antecipada na Ação Cautelar nº 2740/SP. Relator: Min. Ayres Britto, 27 de março de 2012. *DJe*, Brasília, 26 jun. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 593.068/SC. Relator; Min. Roberto Barroso, 11 de outubro de 2018. *Diário da Justiça*, Brasília, 22 mar. 2019c.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Constituição do Estado de Minas Gerais: atualizada e acompanhada dos textos das Emendas à Constituição nos 1 a 108. 27. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa, fev. 2021.

MINAS GERAIS. Lei Complementar nº 156, de 22 de setembro de 2020. Altera a Lei Complementar nº 64, de 25 de março de 2002, e a Lei Complementar nº 132, de 7 de janeiro de 2014, institui fundos de previdência do Estado e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, ano 128, n. 195, 23 set. 2020.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Apelação Cível nº 1.0479.11.007187-1/001. Relator: Des. Fernando Caldeira Brant, 9 de maio de 2013. *Diário da Justiça*, Belo Horizonte, 16 maio 2013.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Reexame Necessário em Apelação Cível nº 1.0024.04.531722-9/002. Relator: Des. Maurício Barros, 27 de março de 2007. *Diário da Justiça*, Belo Horizonte, 13 abr. 2007.

NOGUEIRA, N. G. *O Equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social dos servidores públicos e a capacidade de implementação de políticas públicas pelos entes federativos*. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2011.





11

# **A COMPENSAÇÃO FINANCEIRA DECORRENTE DA CONTAGEM RECÍPROCA**



**Autor: Antônio Mário Carneiro Pereira**

**Biografia:** Formado em Administração de Empresas, Diretor Previdenciário do Instituto de Previdência do Servidor Municipal de Diadema -IPRED.

**E-mail:** [amcpereira@me.com](mailto:amcpereira@me.com)



**Autor: Leonardo da Silva Motta**

**Biografia:** Graduado em Direito pela Universidade Católica de Brasília - UCB (2011), com especialização em Master en Dirección y Gestión de los Sistemas de Seguridad Social pela Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) e Universidad de Alcalá (2018), mestrando em Direito pelo Instituto de Direito Público - IDP (Brasília). Servidor efetivo do Ministério da Economia, atualmente está como Coordenador-Geral de Normatização e Acompanhamento Legal da Secretaria de Previdência do Ministério da Economia, atua na área dos regimes próprios de previdência social desde 2010, participando de grupos de trabalho representando a Secretaria de Previdência, inclusive, no grupo que atuou na especificação e homologação do novo sistema de Compensação Previdenciária entre o regimes.

**E-mail:** [ismotta@gmail.com](mailto:ismotta@gmail.com)

## 1. INTRODUÇÃO

A Compensação Previdenciária tem sua base normativa no artigo 202 da Constituição Federal de 1988 e sua regulamentação pela Lei Federal nº 9.796, de 5 de maio de 1999, (Lei Haully), com a previsão da compensação financeira, inicialmente somente entre o Regime Geral de Previdência Social - RGPS e os Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS, tendo sido regulamentada pelo Decreto nº 3.112, de 6 de julho de 1999.

Ao se falar da Compensação Previdenciária, o grande preceito que se tem é a contagem recíproca do tempo de contribuição, e a Lei nº 6.226, de 14 de julho de 1975, é de suma importância para a abordagem desse assunto, pois foi com esta Lei que se iniciou a contagem de tempo de contribuição de outros regimes.

A mais recente regulamentação da Compensação é estabelecida no Decreto nº 10.188, de 20 de dezembro de 2019, que dispõe sobre a compensação financeira entre os regimes (Geral e Próprio, e entre os Regimes Próprios), de maneira a atender o comando constitucional e aos anseios dos gestores previdenciários em razão da importante fonte de recurso advindos da compensação.

No presente artigo buscamos traçar o histórico normativo que disciplinaram até o momento a compensação entre os regimes, chegando ao novel Decreto, que além de prever novas regras na compensação, permite a utilização do novo sistema operacional, com a migração do histórico do sistema anterior para uma nova plataforma via web, desenvolvido pela DATAPREV, esse novo sistema traz inúmeras melhorias, que foram formuladas a partir das falhas do sistema anterior, tais como: maior rapidez na formulação dos requerimentos, bem como uma estrutura de relatórios gerenciais.

Paratanto, abordaremos os principais conceitos, as terminologias,

as inovações do novo sistema que foram desenvolvidas com a participação da Secretária de Previdência, Dataprev, INSS e ainda representantes dos Regime Próprios de Previdência Social.

## 2. HISTÓRICO NORMATIVO

Ao se falar em compensação previdenciária, deve se ter em mente o seu principal requisito, que é a contagem recíproca do tempo de contribuição (ou de serviço). A contagem recíproca surge no Brasil a partir da edição da Lei nº 6.226, de 14 de julho de 1975, que garantiu aos funcionários civis dos órgãos da Administração Federal e Autarquias Federais, com mais de cinco anos de efetivo exercício, computar para efeitos das aposentadorias previstas na Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952 (antigo estatuto dos funcionários públicos federais) o tempo de serviço prestado em atividade vinculada ao regime da Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1990 (que é a antiga Lei Orgânica da Previdência Social - LOPS).

Art. 1º Os funcionários públicos civis de órgãos da Administração Federal Direta e das Autarquias Federais que houverem completado 5 (cinco) anos de efetivo exercício terão computado, para efeito de aposentadoria por invalidez, por tempo de serviço e compulsória, na forma da Lei número 1.711, de 28 de outubro de 1952, o tempo de serviço prestado em atividade vinculada ao regime da Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, e legislação subsequente. (BRASIL, 1975).

Do mesmo modo, a Lei nº 6.226, de 1975, garantiu aos segurados do então Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) o direito a contagem recíproca do tempo de serviço público prestado à Administração Federal Direta e às Autarquias Federais:

Art. 2º Os segurados do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) que já houverem realizado 60 (sessenta) contribuições mensais terão computado, para todos os benefícios previstos na Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, com as alterações contidas na Lei nº 5.890, de 8 de junho de 1973, ressalvado o disposto no artigo 6º, o tempo de serviço público prestado à administração Federal Direta e às Autarquias Federais. (BRASIL, 1975).

Em que pese a garantia da contagem recíproca para fins de aposentadoria, não havia previsão de compensação entre esses regimes, a Lei nº 6.226, de 1975, previa expressamente que ônus decorrente dessa contagem recíproca caberia ao orçamento de cada ente responsável pela concessão do benefício:

Art. 8º As aposentadorias e demais benefícios de que tratam os artigos 1º e 2º, resultantes da contagem recíproca de tempo de serviço prevista nesta Lei, serão concedidos e pagos pelo sistema a que pertencer o interessado ao requerê-los e seu valor será calculado na forma da legislação pertinente.

Parágrafo único. O ônus financeiro decorrente caberá, conforme o caso, integralmente ao Tesouro Nacional, à Autarquia Federal ou ao SASSE, à conta de dotações orçamentárias próprias, ou ao INPS, à conta de recursos que lhe forem consignados pela União, na forma do inciso IV, do artigo 69, da Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, com a redação que lhe deu a Lei nº 5.890, de 8 de junho de 1973. (BRASIL, 1975).

Posteriormente, com a edição da Lei nº 6.864, de 1º de dezembro de 1980, a contagem recíproca foi ampliada para os servidores públicos civis e militares, inclusive autárquicos, dos Estados e Municípios que assegurem essa contagem recíproca em lei própria:

Art. 3º O disposto nesta Lei estender-se-á aos servidores públicos civis e militares, inclusive autárquicos, dos Estados e Municípios que assegurem, mediante legislação - própria, a contagem do tempo de serviço prestado em atividade regida pela Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, para efeito de aposentadoria por invalidez, por tempo de serviço e compulsória, pelos cofres estaduais ou municipais. (BRASIL, 1980).

Ressalta-se que a Lei nº 6.226, de 1975, mesmo com suas alterações posteriores, não previu expressamente o pagamento de valores entre os regimes, mesmo quando houvesse a contagem recíproca com Estados e Municípios.

Com a promulgação da Constituição Federal, em 5 de outubro de 1988, foi estabelecida como norma constitucional a garantia da contagem recíproca entre os regimes previdenciários e ainda, uma inovação constitucional estabelecendo a compensação financeira entre esses regimes:

Art. 202. É assegurada aposentadoria, nos termos da lei, calculando-se o benefício sobre a média dos trinta e seis últimos salários de contribuição, corrigidos monetariamente mês a mês, e comprovada a regularidade dos reajustes dos salários de contribuição de modo a preservar seus valores reais e obedecidas as seguintes condições:

[...]

§ 2º Para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos sistemas de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei. (BRASIL, 1988).

Contudo, a compensação financeira decorrente da contagem recíproca ficou dependente de lei regulamentar, de forma a estabelecer as formas que se daria cumprimento desse dispositivo constitucional.

Em 05 de maio de 1999, foi editada a Lei nº 9.796, que disciplinou a compensação financeira entre o RGPS e os RPPS. No mesmo ano foi editado o Decreto nº 3.112, de 6 julho de 1999 e a Portaria MPAS nº 6.209, de 16 de dezembro de 1999, todos atos normativos complementares e que possibilitaram ser efetivada a operacionalização da compensação previdenciária entre o RGPS e os RPPS a partir do ano 2000.

As normas foram sendo atualizadas no decorrer do tempo, principalmente a Portaria MPAS nº 6.209, de 1999, estabelecendo novos parâmetros como a ordem cronológica dos requerimentos, proporcionalidade das análises, pagamento do estoque devido pelo RGPS – inicialmente aos Municípios e depois aos Estados, dentre outros.

Dos debates do Conselho Nacional dos Dirigentes dos Regimes Próprios de Previdência Social (CONAPREV) surgiram propostas visando à regulamentação da compensação entre os RPPS, inclusive com a minuta de um Decreto, que foi avaliada no âmbito do então Ministério da Fazenda e encaminhada à Casa Civil da Presidência da República para sua edição no final de 2018, contudo, por estar na fase final de governo, optou-se por deixar a edição do ato a um novo governo.

A partir de janeiro de 2019, a regulamentação da compensação entre os RPPS foi elencada como um dos projetos prioritários da Secretaria de Previdência do novo Ministério da Economia, junto com as propostas relacionadas à reforma da previdência, possibilitando assim aos entes federativos a busca pelo equilíbrio financeiro e atuarial de seus RPPS. Mas além do debate sobre a regulamentação da compensação entre os RPPS, surgiram propostas que visavam aperfeiçoar a compensação entre o RGPS e os RPPS, e por isso, foi feita uma proposta de um novo Decreto, que regulamentou a compensação entre o RGPS e os RPPS e deste entre si, que foi o Decreto nº 10.188, de 19 de dezembro de 2019 – o qual vamos abordar suas alterações em tópico específico desde artigo.

Além do Decreto nº 10.188, de 2019, foram feitas alterações na Lei nº 9.796, de 1999 e foi ainda editada a Portaria nº 15.829, de 2 de julho de 2020, que trata sobre a operacionalização da compensação previdenciária, além de serem editadas Resoluções e Recomendações do Conselho Nacional dos Regimes Próprios de Previdência Social (CNRPPS) com o tema relacionados a compensação previdenciária.

Cabe ainda mencionar a previsão da Emenda Constitucional nº 103, de 13 de novembro de 2019, que deu nova redação ao § 9º do art. 201 da Constituição Federal e acrescentou o § 9º-A neste mesmo artigo, vejamos:

§ 9º Para fins de aposentadoria, será assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes próprios de previdência social, e destes entre si, observada a compensação financeira, de acordo com os critérios estabelecidos em lei.

§ 9º-A. O tempo de serviço militar exercido nas atividades de que tratam os arts. 42, 142 e 143 e o tempo de contribuição ao Regime Geral de Previdência Social ou a Regime Próprio de Previdência Social terão contagem recíproca para fins de inativação militar ou aposentadoria, e a compensação financeira será devida entre as receitas de contribuição referentes aos militares e as receitas de contribuição aos demais regimes. (BRASIL, 2019a).

É natural que as normas relacionadas à compensação financeira entre os regimes previdenciários e ainda com o Sistema de Proteção Social dos Militares (SPSM) sejam modificadas com o tempo, mas por ora, já se vislumbra a consolidação das normas relacionadas à compensação previdenciária entre os RGPS e os RPPS, e destes entre si, conforme prevê o Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019, e ainda, a regulamentação da compensação com o SPSM, conforme trataremos em ponto específico deste artigo.

### **3. A COMPENSAÇÃO FINANCEIRA ENTRE OS REGIMES PREVIDENCIÁRIOS**

A compensação financeira pode ser conceituada como um acerto de contas entre os regimes previdenciários, na hipótese de contagem recíproca de tempos de contribuição entre esses regimes. Tem por finalidade assegurar ao trabalhador – e aqui usamos o conceito mais amplo para palavra – a garantia de contar o tempo já laborado em outros regimes, não exigindo assim, que com a mudança de regime, se inicie nova contagem do tempo de contribuição.

Conforme preceitua a Lei nº 9.796, de 1999, a compensação aplica-se aos benefícios de aposentadoria concedidos a partir de 5 de outubro de 1988 – data de promulgação da Constituição – desde que em manutenção em 6 de maio de 1999 – data de entrada em vigor da Lei – ou concedidos após essa data, com contagem recíproca de tempo de contribuição, e às pensões por morte que deles decorrerem, excluída a aposentadoria por invalidez decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificada em lei, e a pensão dela decorrente.

É importante destacar as limitações temporais a quais citamos anteriormente. A primeira é a data de promulgação da Constituição Federal

(5 de outubro de 1988), marco inicial para a compensação entre os regimes, pois apenas com a Constituição surgiu a pretensão dos regimes se compensarem, portanto, somente os benefícios concedidos após a Constituição são passíveis de compensação entre os regimes. A segunda, refere-se à data da Lei nº 9.796, de 1999, (5 de maio de 1999), que foi quando se regulamentou a compensação entre os regimes, data em que os benefícios concedidos após a Constituição Federal de 1988, necessitariam estar em manutenção, ou seja, não podiam ter sido cessados antes dessa data. Desta forma, o que temos é que, se o benefício foi concedido após 5 de outubro de 1988, mas foi cessado, por exemplo, em 20 de janeiro de 1995, não haverá compensação para este benefício.

Ademais, a compensação financeira será realizada exclusivamente para a contagem recíproca de tempo de contribuição não concomitante e que tenha sido utilizado na concessão da aposentadoria.

Um conceito importante a ser entendido, é como ocorre o cálculo da compensação entre os regimes. Em regra, a compensação, como nome já determina, tem por finalidade compensar o outro regime pelo período averbado. Não podemos dizer que tem por finalidade apenas restituir valores de contribuição, isso porque, até a promulgação da Emenda Constitucional nº 20, de 16 de dezembro de 1998, nos RPPS não era obrigatória a contribuição pelos servidores, e mesmo assim, o tempo averbado desse período, entra no cálculo da compensação entre os regimes.

O cálculo da compensação financeira será compreendido sempre entre o percentual de participação de cada regime na forma da contagem recíproca. Portanto, ao utilizar, por exemplo, 5 anos de um outro regime para conceder uma aposentadoria, o regime que concedeu o benefício e averbou esses 5 anos na concessão de uma aposentadoria de uma mulher com 30 anos de contribuição, esse regime irá receber um percentual mensal, equivalente a 16% incidente sobre a renda mensal inicial do regime de origem ou o valor do benefício, o que for menor, observado ainda os limites constitucionais estabelecidos, como o teto do RGPS.

## 4. O DECRETO Nº 10.188, DE 2019

O Decreto nº 10.188, de 2019, se tornou um novo marco em relação a compensação previdenciária entre o RGPS e os RPPS e destes entre si. Neste tópico, abordaremos as principais alterações promovidas pelo Decreto.

### 4.1 Unificação das regras de compensação entre o RGPS e RPPS e destes entre si

Conforme citado no tópico 2 deste artigo, a proposta inicial era o estabelecimento de um novo Decreto com a regulamentação da compensação entre os RPPS, e alterações necessárias no Decreto nº 3.112, de 1999, para disciplinar a compensação entre o RGPS e os RPPS.

Contudo, os debates no âmbito da Secretaria de Previdência levaram a proposta de edição de um Decreto único com a disciplina de ambos os regimes, em razão da similitude dos temas e a necessidade de atualização das regras de compensação do RGPS e os RPPS. Com isso, observadas as diferenças cabíveis, foi editado o Decreto nº 10.188, de 2019, com a regulamentação para a compensação entre todos os regimes previdenciários.

### 4.2 RI ou RO?

De cara, aos que não estão totalmente dedicados à compensação financeira entre os regimes, essas letrinhas podem soar estranhas, o que ou quem é RI ou RO?

A explicação para essas letrinhas é simples, RI ou Regime Instituidor, é o regime previdenciário responsável pela concessão e pagamento de benefício de aposentadoria ou pensão dela decorrente com cômputo de tempo de contribuição de outro regime. Enquanto RO ou Regime de

Origem, é o regime previdenciário ao qual o segurado ou servidor público esteve vinculado sem que dele receba aposentadoria ou tenha gerado pensão para seus dependentes.

O Decreto nº 3.112, de 1999, que foi revogado pelo Decreto nº 10.188, de 2019, previa que os RPPS somente seriam considerados como regime de origem, quando o RGPS fosse o regime instituidor. Portanto, como sempre se operacionalizou o sistema na visão do INSS, ao se referir a RI, estava se referindo sempre aos requerimentos que foram enviados pelo INSS aos entes federativos. Enquanto, quando se falava em RO, estávamos falando em requerimentos enviados pelos entes federativos ao INSS.

Ocorre que, com a compensação ocorrendo entre todos os regimes, e futuramente com o Sistema de Proteção Social dos Militares, tal previsão do Decreto nº 3.112, de 1999, tem que ser ampliada, sempre, em algum momento, os regimes serão destinatários de pedido e recebedores de pedido de compensação financeira.

Com o novo decreto a figura exclusiva de RI e RO não cabe mais, portanto é necessário ter em mente quando destinamos um pedido de compensação que pode ser para o RGPS ou para outro RPPS; e de forma contrária também poderemos ser recebedores de pedido de compensação previdenciária tanto do RGPS quanto de outro RPPS, cabendo, portanto, o regime como de origem ou instituidor, a depender de quem está requerendo a compensação. O ente que concede o benefício, será o regime instituidor, e fará o requerimento de compensação financeira ao regime de origem, regime esse a qual o segurado ou servidor público se desvinculou sem que tenha sido concedido benefício.

### **4.3 Estabelecimento de atualização pela não análise dos requerimentos pelo regime de origem**

A grande reivindicação quanto a compensação previdenciária

sempre foi relacionada às análises dos requerimentos por parte do regime de origem, pois somente com essa análise é gerado os valores a serem recebidos de compensação. Todavia, a análise deve ser realizada não apenas por parte do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), mas também por parte dos RPPS; pois existem requerimentos pendentes de análises que geram questionamentos dos regimes envolvidos na compensação.

Com esse propósito, foram estabelecidos requisitos legais para a fixação de um prazo para análises dos requerimentos pelos regimes de origem. O primeiro marco foi a alteração do art. 8º da Lei nº 9.796, de 1999, pela Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019, prevendo expressamente essa possibilidade:

Art. 8º Na hipótese de descumprimento do prazo de desembolso estipulado no § 2º do art. 6º desta Lei ou de descumprimento do prazo de análise dos requerimentos estipulado em regulamento, serão aplicadas as mesmas normas em vigor para atualização dos valores dos recolhimentos em atraso de contribuições previdenciárias arrecadadas pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). (BRASIL, 2019c).

Com essa previsão legal, foi possível a inserção de previsão semelhante no Decreto nº 10.188, de 2019, com a atribuição da oitiva do CNRPPS, vejamos:

Art. 10. A Secretaria de Previdência da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia disponibilizará para adesão do INSS, órgão gestor do RGPS, e dos RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sistema de compensação previdenciária destinado a manter atualizado o cadastro de todos os benefícios objeto de compensação financeira e a apurar o montante devido pelos regimes.

[...]

§ 8º A Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, ouvido o Conselho Nacional dos Regimes Próprios de Previdência Social, estabelecerá prazo para que o regime de origem analise os requerimentos apresentados pelos regimes instituidores, observada a ordem cronológica dos requerimentos, sobre o qual incidirá a mesma atualização dos valores dos recolhimentos em atraso de contribuições previdenciárias arrecadadas pelo RGPS aos requerimentos que ultrapassarem o prazo determinado. (BRASIL, 2019b).

E o CNRPPS, em sua primeira reunião, realizada em março de 2020, deliberou sobre os prazos para análises dos requerimentos de compensação previdenciária, conforme previsto na Portaria nº 15.829, de 2020, instituindo inicialmente um prazo de transição nos anos de 2020 e 2021 e a aplicação dos seguintes prazos para os anos seguintes:

Art. 4º Nos termos do § 8º do art. 11 do Decreto nº 10.188, de 2019, a partir de 1º de janeiro de 2022, os requerimentos de compensação financeira apresentados pelos regimes instituidores deverão ser analisados pelos regimes de origem em até 1.080 (mil e oitenta) dias, sob pena de incidir a mesma atualização dos valores dos recolhimentos em atraso de contribuições previdenciárias arrecadadas pelo RGPS aos requerimentos que ultrapassarem esse prazo.

§ 1º O prazo para análise dos requerimentos previsto no caput será reduzido para:

I - 540 (quinhentos e quarenta) dias, em 2023;

II - 360 (trezentos e sessenta) dias, em 2024;

III - 180 (cento e oitenta) dias, em 2025; e

IV - 90 (noventa) dias, a partir de 2026. (BRASIL, 2020).

Cabe destacar que os prazos não estão relacionados ao ano de abertura do requerimento, e sim ao momento da análise, por isso, os requerimentos com mais de 1080 (mil e oitenta) dias em 2022, já passarão a incidir a atualização prevista na legislação, de forma que os requerimentos que estejam com mais de 540 (quinhentos e quarenta) dias em 2023, passarão a incidir essa atualização e assim, sucessivamente até que os requerimentos sejam analisados no prazo máximo de 90 (noventa) dias em 2026.

A atualização prevista na Portaria utiliza a mesma atualização dos valores dos recolhimentos em atraso de contribuições previdenciárias, que corresponde a:

Art. 4º [...]

§ 3º Para efeitos do caput, serão aplicados:

I - a taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia - SELIC para títulos federais, acumulada mensalmente, calculada a partir do primeiro

dia do mês subsequente ao vencimento do prazo até o mês anterior ao do pagamento; e

II - a taxa de um por cento no mês do pagamento. (BRASIL, 2020).

Até a edição do Decreto nº 10.188, de 2019, era aplicado o controle de análises de requerimentos com o procedimento que ficou conhecido como proporcionalidade. Tratava-se da previsão do art. 19-B da Portaria MPAS nº 6.209, de 1999, que estabelecia que se o credor deixar de decidir ou decidir processos em quantidade proporcionalmente inferior aos decididos pelo devedor, seria suspenso o repasse do fluxo mensal da compensação financeira:

Art. 19-B. O repasse do fluxo mensal de compensação financeira entre regimes poderá ser suspenso quando o credor deixar de decidir ou decidir processos em quantidade proporcionalmente inferior aos decididos pelo devedor, considerando-se os requerimentos protocolados há mais de noventa dias, ressalvados os casos em que o credor tiver decidido mais de oitenta por cento dos requerimentos protocolados há mais de noventa dias, ou quando a diferença proporcional em relação à quantidade de requerimentos decididos pelo devedor há mais de noventa dias for inferior a cinco pontos percentuais. (Redação dada pela Portaria MPS nº 288, de 30/06/2015)

Alteração: Art. 19-B. O repasse do fluxo mensal de compensação financeira entre regimes poderá ser suspenso quando o credor deixar de decidir ou decidir processos em quantidade proporcionalmente inferior aos decididos pelo devedor, considerando-se os requerimentos protocolados há mais de noventa dias. (Incluído pela Portaria MPS nº 287, de 05/11/2009). (BRASIL, 1999).

Essa proporcionalidade, que era a sanção imposta ao regime que não procedesse a análise dos requerimentos, foi substituída pela regra do prazo de análise estabelecido. A Portaria nº 15.829, de 2020, manteve a aplicação da proporcionalidade até a entrada em produção do novo sistema de compensação, o que ocorreu em 1º de dezembro de 2020.

Cabe destacar que os prazos para análises se aplicam a todos os regimes de origem, ou seja, ao INSS e também aos RPPS, aplicando-se também para a compensação entre os RPPS.

## 4.4 Bloqueios

Antes da edição do Decreto nº 10.188, de 2019, existia no Sistema Comprev o bloqueio de proporcionalidade, que conforme tratado no item anterior, foi substituído pelo prazo de análise, e ainda o bloqueio pela existência de débitos de contribuições previdenciárias ao RGPS, mais conhecido como CND.

Com o Decreto nº 10.188, de 2019, o bloqueio pela existência de débitos de contribuições previdenciárias devidas ao RGPS foi mantido, mas a regra foi unificada, como abordaremos logo mais, e ainda foram previstos outros dois tipos de bloqueios que serão implementados na compensação financeira.

Antes mesmo da edição do novo Decreto, o bloqueio do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP, já havia sido retirado, isso porque a Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019, revogou o inciso IV do art. 7º da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, e incluiu o § 2º no art. 1º desta mesma Lei, portanto, desde junho de 2019, o CRP deixou de ser motivo de bloqueio para o pagamento da compensação devida pelo RGPS. Agora, a operacionalização da compensação financeira passou a ser critério para a emissão do CRP.

Em relação a existência de débitos, até a entrada em produção do novo sistema, permaneceu a regra anterior, que considerava a personalidade jurídica da unidade gestora do RPPS para a consulta da existência de débitos junto à Receita Federal do Brasil e Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional sendo que, no caso de unidade gestora de RPPS com natureza jurídica própria, seria consultado os débitos deste CNPJ para o pagamento do fluxo mensal e o CNPJ do ente federativo para o pagamento do estoque devido pelo RGPS. Se não houvesse personalidade jurídica, seriam consultados débitos do ente federativo tanto para fluxo mensal como para o estoque.

Com o novo Decreto, como não há mais a segregação entre fluxo e estoque, já que é feito o encontro de contas de todos os valores devidos entre os regimes, a consulta dos débitos passou a verificar apenas o CNPJ do ente federativo, para todo o pagamento. Portanto, a partir da entrada em produção do novo sistema (que iniciou em 1º de dezembro de 2020), passou a ser considerado o CNPJ do ente federativo para a consulta de existência de débitos de contribuições previdenciárias devidas ao RGPS.

Importante ressaltar que não se trata apenas de uma consulta para saber se o ente possui ou não Certidão Negativa de Débitos (CND) ou Certidão Positiva com Efeitos de Negativa, isso porque a CND abrange todos os tributos devidos à União, não refletindo a previsão normativa da compensação, que estabelece que os valores de compensação financeira devidas pelo RGPS somente serão liberados aos entes que não possuírem débitos de contribuições previdenciárias com o RGPS. Portanto, o ente federativo pode não ter CND válida, mas receber os valores da compensação, se restar comprovado que não há débitos de contribuições previdenciárias com o RGPS.

O Decreto nº 10.188, de 2019 criou um novo bloqueio dos valores devidos pelo RGPS, em relação aos imóveis de propriedade do INSS, previsto na Lei nº 9.702, de 17 de novembro de 1998. Assim, os entes que ocuparem imóveis do INSS devem comprovar que não há débitos decorrentes dessa utilização, conforme prevê o art. 8º da Lei nº 9.702, de 1998.

Ademais, foi previsto no Decreto nº 10.188, de 2019, que o ente federativo que tiver inadimplência da compensação financeira devida a qualquer dos regimes, terá bloqueado os valores devidos pelo RGPS, até que seja regularizada a inadimplência.

## 4.5 Prazo prescricional da compensação

O prazo prescricional da compensação também foi modificado com a entrada em vigor do Decreto nº 10.188, de 2019. Até então, observava-se o previsto no art. 16 da Portaria MPAS nº 6.209, de 1999, aplicando o prazo de 05 anos previsto no Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932 a partir do requerimento da compensação previdenciária.

Ocorre que, considerar a prescrição a partir da apresentação do requerimento, por vezes, representava prejuízo aos entes federativos, que necessitavam aguardar o registro do ato concessório pelo Tribunal de Contas, para encaminhar os requerimentos completos ao RGPS. Por sua vez, alguns Tribunais de Contas demandavam mais de 05 anos para registrar o ato de concessão, o que repercutia em perda de parcelas da compensação. A orientação do INSS era que os entes iniciassem o requerimento, pois assim já interromperia a prescrição; mas por vezes, alguns entes não seguiam esse procedimento, e acabavam perdendo parcelas da compensação previdenciária.

Seguindo o entendimento jurisprudencial, que consolidou que a aposentadoria no serviço público é um ato complexo, que demanda o registro no Tribunal de Contas para se concretizar, o Decreto nº 10.188, de 2019, mudou o marco temporal do início da prescrição, passando a considerar a data de registro do ato concessório pelo Tribunal de Contas e não mais a abertura do requerimento. Assim, a partir do registro no Tribunal de Contas, passa a contar o prazo estabelecido no Decreto nº 20.910, de 1932, ou seja, 05 anos para prescrição das parcelas da compensação financeira.

É importante destacar que na compensação financeira por se tratar de prestações de trato sucessivo, ou seja, que se renovam a cada prestação de aposentadoria ou pensão decorrente de aposentadoria paga pelo regime instituidor, são consideradas as parcelas prescritas, portanto,

ainda que o ente faça o requerimento da compensação após os 05 anos do registro pelo Tribunal de Contas, serão devidas as prestações referentes aos últimos cinco anos a contar da data do requerimento.

Ainda quanto ao tema prescrição, o Decreto nº 10.188, de 2019, deu tratamento diferenciado ao denominado estoque RPPS – que corresponde aos valores da compensação financeira em atraso relativos ao período compreendido entre 05 de outubro de 1988 e 05 de maio de 1999 dos benefícios concedidos nesse período com contagem recíproca de outro RPPS, desde que em manutenção em 05 de maio de 1999 ou no período de 06 de maio de 1999 até a data de entrada em vigor do Decreto (31/12/2020) – em razão da regulamentação da compensação entre os RPPS ocorrer apenas com o Decreto, foi considerado então que o prazo prescricional do estoque RPPS será contado a partir da entrada em vigor do Decreto, que para a compensação entre os RPPS é a partir de 1º de janeiro de 2021.

Com essa previsão, será possível aos entes federativos fazer o envio de requerimentos de compensação financeira desde a promulgação da Constituição Federal, em 05 de outubro de 1988, desde que atendido os requisitos da Lei nº 9.796, de 1999, que considera apenas benefícios em manutenção na data da Lei, qual seja, em 05 de maio de 1999.

#### **4.6 Recursos administrativos da compensação financeira entre os regimes**

Antes da edição do Decreto nº 10.188, de 2019, a compensação estava limitada a operacionalização RGPS e RPPS, e ainda assim, não havia previsão expressa para julgamento de recursos administrativos das decisões do INSS ou do RPPS, restando apenas o questionamento das decisões diretamente ao regime de origem, e por vezes, solicitação de Pareceres à Secretaria de Previdência sobre determinado tema da compen-

sação.

A regulamentação da compensação entre os RPPS, mostrou ainda mais a necessidade da existência de um órgão responsável para julgar recursos administrativos relacionados ao tema. Em decorrência, foi procedida alteração na Lei nº 8.213, de 1991, para inserir dentre as competências do Conselho de Recursos da Previdência Social - CRPS o julgamento relacionado à compensação financeira de que trata a Lei nº 9.796, de 1999.

O Decreto nº 10.188, de 2019, reproduz tal competência, dependendo de regulamentação específica da estrutura do CRPS à efetivação do julgamento desses recursos.

#### **4.7 Gestão da compensação financeira entre os regimes previdenciários**

O sistema de compensação era disponibilizado pelo INSS, de forma que a gestão da compensação também ficava sob sua responsabilidade, pois constitui competência da Divisão de Compensação Previdenciária - DCOMP abrir chamados de melhorias no sistema, responder sobre questionamentos da compensação, atribuir acessos aos usuários, o que gerava uma grande demanda sob sua responsabilidade.

Com o novo Decreto, o sistema passou a ser disponibilizado pela Secretaria de Previdência, mas, além disso, o Decreto previu a criação do Conselho Nacional dos Regimes Próprios de Previdência Social - CNRPPS, que dentre as suas atribuições inclui competências relacionadas a compensação previdenciária entre os regimes, vejamos:

Art. 18. Fica instituído o Conselho Nacional dos Regimes Próprios de Previdência Social, com as seguintes competências:

I - participar da definição das políticas e das diretrizes gerais relativas aos RPPS;

II - propor a elaboração e a revisão de normas e procedimentos relativos aos RPPS e à **compensação financeira entre o RGPS e os RPPS** e destes entre si;

III - examinar proposições de normas e procedimentos relativos aos RPPS e à **compensação financeira entre os regimes**;

IV - deliberar sobre os parâmetros, as diretrizes e os critérios de responsabilidade previdenciária na instituição, na organização e no funcionamento dos RPPS, relativos a custeio, benefícios, atuária, contabilidade, aplicação e utilização de recursos e constituição e manutenção dos fundos previdenciários, a serem estabelecidos pela Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia;

V - propor metas e ações que contribuam para o aprimoramento dos RPPS e **da compensação financeira**;

VI - participar da definição e acompanhar o desenvolvimento de sistemas relativos aos RPPS e à **compensação previdenciária**;

VII - participar da definição de ações de educação previdenciária, de intercâmbio de informações e de articulação entre órgãos e entidades, públicas ou privadas, nacionais ou internacionais que atuem com previdência;

VIII - acompanhar e avaliar a implementação de políticas, diretrizes gerais, metas, ações e a aplicação das normas e dos procedimentos relativos aos RPPS e à **compensação financeira pelos entes federativos**;

IX - deliberar sobre o Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios - Pró-Gestão RPPS; e

X - elaborar e aprovar o seu regimento interno. (BRASIL, 2019b, grifo nosso).

Destacamos acima, dentre as competências do CNRPPS os temas relacionados à compensação financeira, e verifica-se que envolve toda a gestão da compensação, no que se refere às normas, metas e ações, além da definição e desenvolvimento do sistema.

O Decreto nº 10.188, de 2019, ao prever o estabelecimento de parâmetros relacionados a compensação financeira, faz sempre menção de ouvir o CNRPPS, como por exemplo no § 8º do art. 11, quando o Decreto cita que a Secretaria Especial de Previdência e Trabalho irá estabelecer o prazo para análise dos requerimentos, a norma utiliza o conceito de "ouvido o" CNRPPS.

Além disso, o Decreto estabelece competência direta ao CNRPPS para a definição das diretrizes negociais com a empresa de tecnologia desenvolvedora do sistema:

Art. 10. ....

§ 2º O Conselho Nacional dos Regimes Próprios de Previdência Social estabelecerá as diretrizes para as relações negociais do INSS e dos RPPS com a empresa de tecnologia responsável pelo desenvolvimento do sistema de compensação previdenciária. (BRASIL, 2019b).

O Decreto nº 10.188, de 2019, estabeleceu então uma gestão compartilhada da compensação financeira entre os regimes, que será realizada pelo CNRPPS, isso porque conforme dispõe o art. 19, o Conselho é composto por representantes do Ministério da Economia, do INSS, de Tribunais de Contas, além dos Estados, Distrito Federal e Município e ainda de segurados e beneficiários dos RPPS.

#### **4.8 Fechamento da folha e data de pagamento da compensação financeira**

No que se refere ao fechamento da folha de pagamento da compensação e a data de pagamento de cada competência, o Decreto nº 10.188, de 2019, trouxe importante alteração, que surgiu em atendimento aos pedidos dos entes federativos.

Até a edição do Decreto, o fechamento da competência ocorria no penúltimo dia útil da mesma competência, para que ocorresse todos os trâmites necessários para efetivação do pagamento no quinto dia útil do mês subsequente ao fechamento da folha. Ocorre que com a entrada da compensação entre os RPPS, os entes federativos apontaram que teriam dificuldades de operacionalizar a compensação em prazo tão curto, visto que as informações de pagamento deveriam ser encaminhadas aos setores financeiros, o que poderia gerar o pagamento de juros pelos entes federativos.

Por isso, o Decreto nº 10.188, de 2019, trouxe nova redação quanto

ao fechamento da folha e o efetivo pagamento da competência:

Art. 11. ....

§ 1º Até o dia trinta de cada mês, será disponibilizado ao regime de origem o total a ser por ele desembolsado a cada regime instituidor referente a competência do mês anterior, que corresponderá ao somatório do fluxo mensal, do fluxo acumulado e do estoque RGPS ou estoque RPPS, cujo desembolso deverá ser feito até o quinto dia útil do mês subsequente. (BRASIL, 2019b).

Assim, até o final de cada mês, é fechada a folha referente à competência do mês anterior, e o efetivo pagamento desta competência fechada, será pago no quinto dia útil do mês subsequente ao fechamento da folha. Para melhor compreensão, podemos utilizar como exemplo o mês de maio de 2021, até o dia 31 de maio (final do mês) será fechado o valor referente a competência anterior (que é abril) e o efetivo pagamento da competência abril de 2021 ocorrerá no dia 08 de junho de 2021 (quinto dia útil).

Essa alteração na data efetiva do pagamento da competência, não significa atraso de pagamento pelos regimes, mas apenas adequação da norma para possibilitar o efetivo pagamento dentro do prazo. Em que pese a norma estabeleça o fechamento no final da competência, tem sido praxe o fechamento da folha entre o dia 15 e 20 do mês, para possibilitar o trâmite administrativo de pagamento pelos regimes.

#### 4.9 Compensação entre RPPS

Em geral, as normas que regulamentam a compensação entre o RGPS e os RPPS, se aplicam para a compensação entre os RPPS. Todavia, o Decreto nº 10.188, de 2019, trouxe regulamento diferenciando alguns aspectos.

O primeiro que podemos citar é a definição do estoque RPPS, conceito estabelecido no art. 4º do Decreto nº 10.188, de 2019, da seguinte forma:

[...] os valores da compensação financeira em atraso relativos ao período

compreendido entre 5 de outubro de 1988 e 5 de maio de 1999 dos benefícios concedidos nesse período com contagem recíproca de outro RPPS, desde que em manutenção em 5 de maio de 1999 ou no período de 6 de maio de 1999 até a data de entrada em vigor deste Decreto. (BRASIL, 2019b).

Essa segregação do período foi necessária em razão da regulamentação da compensação entre os RPPS ocorrer apenas com a entrada em vigor do Decreto.

Apesar de previsão no art. 8º-A da Lei nº 9.796, de 1999 datar do ano 2000, não foi suficiente para a efetiva operacionalização da compensação entre os regimes. Por essa razão, o Decreto estendeu o período de estoque RPPS até a sua entrada em vigor, visto que o período de estoque, à semelhança do estoque RGPS, necessita de um tratamento diferenciado, por envolver elevados valores a serem desembolsados pelos regimes. Portanto, o período do estoque RPPS é de 05 de maio de 1988 até 31 de dezembro de 2020, desde que os benefícios estivessem em manutenção em 05 de maio de 1999 ou que tenham sido concedidos após essa data.

Outra diferenciação envolve justamente esse tratamento do estoque RPPS, o art. 9º do Decreto estabeleceu uma forma de parcelamento do estoque em até 180 meses, com atualização pelos mesmos índices de reajustamento de benefícios do RGPS. O § 5º determina que serão estabelecidos diretrizes e parâmetros gerais, bem como os procedimentos para formalização destes parcelamentos.

As demais normas previstas no Decreto nº 10.188, de 2019, são aplicáveis na compensação entre os RGPS e os RPPS e destes entre si, o que permitirá a implementação de um sistema com poucas adequações, mudando praticamente apenas a indicação de destinatária na abertura do requerimento.

## 5. COMPENSAÇÃO COM O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL DOS MILITARES

A Constituição Federal vigente, desde a sua promulgação, segregou as categorias entre servidores públicos e militares, pois apartava os militares do regime dos servidores públicos. Isso ficou muito mais evidente com a Emenda Constitucional nº 18 de 1998, que retirou da expressão servidor público os militares.

Por outro lado, a Constituição sempre garantiu a contagem recíproca do tempo de contribuição, o que inclui os militares, estabelecendo que a lei definiria os critérios para a compensação entre esses regimes.

Com a edição da Lei nº 9.796, de 1999, foi regulamentada a compensação do RGPS com os RPPS. Posteriormente, em 2000, foi acrescentado o art. 8º-A na Lei nº 9.796, de 1999, para possibilitar a compensação entre os RPPS. Contudo, a lei não tratou da compensação em decorrência das atividades militares, seja estadual ou das forças armadas.

Esse entendimento consta também de manifestações da Secretaria de Previdência, por meio dos Pareceres nº 26/2013/CGNAL/DRPSP/SPPS/MPS, de 1º de abril de 2013 e nº 27/2014/CGNAL/DRPSP/SPPS/MPS, de 18 de junho de 2014, o qual se demonstra que o regime próprio dos militares, ainda que administrado pela mesma entidade, é tratado de forma diferenciada pelo legislador:

21. O referido obstáculo trata-se da ausência de regulamentação específica da compensação previdenciária entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes de previdência dos militares dos Estados e do Distrito Federal.

22. Observe-se que a norma do §9º do art. 201 da Constituição Federal assegura a contagem recíproca entre os diversos regimes de previdência social, mas possui eficácia limitada em relação à compensação financeira correspondente a esta contagem, isto é, neste ponto, depende de regulamentação pelo legislador infraconstitucional, consoante a seguinte redação:

§ 9º Para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos regimes de previdência social se com-

pensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei.

23. E esta regulamentação somente veio a lume com a Lei no 9.796, de 1999, resultante do Projeto de Lei no 2.942, de 1992, apresentado pelo Senhor Deputado Luiz Carlos Hauly, doravante denominada “Lei Hauly”.

[...]

28. É importante destacar que a Lei no 9.717, de 27.11.1998, que dispôs sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social, no ano anterior ao advento da Lei Hauly, já mencionava expressamente que o seu âmbito de aplicação alcançava o regime próprio dos militares dos Estados e do Distrito Federal, com esta redação (grifamos):

**Art. 1 ° Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios:**

[...].

29. E ambas as Leis citadas foram editadas após a promulgação da EC no 18, de 05 de fevereiro de 1998, portanto, quando a expressão “servidor público” deixou de designar o militar. (BRASIL, 2013, 2014).

Com a edição da Emenda Constitucional nº 103, de 13 de novembro de 2019, restou mais clara essa segregação, visto que a EC nº 103, de 2019, traz o termo de Sistema de Proteção Social dos Militares e segrega a contagem recíproca e compensação no § 9º-A do art. 201, vejamos:

Art. 201.

[...]

§ 9º Para fins de aposentadoria, será assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes próprios de previdência social, e destes entre si, observada a compensação financeira, de acordo com os critérios estabelecidos em lei.

§ 9º-A. O tempo de serviço militar exercido nas atividades de que tratam os arts. 42, 142 e 143 e o tempo de contribuição ao Regime Geral de Previdência Social ou a regime próprio de previdência social terão contagem recíproca para fins de inativação militar ou aposentadoria, e a compensação financeira será devida entre as receitas de contribuição referentes aos militares e as receitas de contribuição aos demais regimes. (BRASIL, 2019a).

Portanto, a compensação do período militar necessita de regula-

mentação específica para que possa ser realizada. Ainda que se refira ao período anterior a EC nº 103, de 2019, também depende de tal regulamentação, pois se trata de um regime que pode ser considerado apartado pelo legislador.

## 6. O NOVO SISTEMA COMPREV

O novo sistema de compensação vem sendo desenvolvido pela Dataprev, desde 2018, tendo como destaque a participação de representantes dos INSS, Secretaria de Previdência, e servidores dos RPPS com a responsabilidade de avaliar e homologar as inovações propostas e sua operacionalização na nova plataforma.

As propostas apresentadas para um novo sistema foram pautadas visando a necessidade de atender a premissas de análise automática de requerimentos, a operacionalização da compensação entre os RPPS, além de trazer a inovação para desenvolvimento de um sistema com uma tecnologia mais atual que possibilite entregas de evoluções mais rápidas e constantes bem como uma nova proposta de relatórios gerenciais que hoje já se encontra em plena utilização através do BG-Comprev.

### 6.1 Terminologias do Novo Comprev

A terminologia usada no Novo Comprev trouxe a figura do participante da compensação, assim entendido o RPPS e o RGPS, tornando possível inclusão dos demais RPPS para que se efetive a compensação entre si.

Ainda, a terminologia solicitante foi incluída para definir o RPPS responsável pelo requerimento da compensação e em relação ao participante. Incluído ainda a terminologia destinatário que será o regime previdenciário que receberá o requerimento de compensação e procederá à

análise para fins deferimento, necessidade de cumprimento de exigência ou indeferimento.

## 6.2 Novos campos no Comprev

O novo sistema operacional trouxe novos campos que deverão ser preenchidos quando do lançamento da solicitação do requerimento da compensação, vejamos:

a) **Data de homologação no Tribunal de Contas:** campo de preenchimento obrigatório, a qual passou ser contado como prazo prescricional para requerimento da compensação previdenciária;

b) **Data de ingresso no regime de origem:** exigência deste preenchimento por parte do solicitante que será apreciado conforme Certidão de Tempo de Contribuição expedida pelo outro regime;

c) **Data de desvinculação no regime de origem:** exigência obrigatória de preenchimento por parte do solicitante que será de um dia após o tempo utilizado na contagem recíproca com o outro regime, a qual foi utilizada na concessão da aposentadoria pelo solicitante.

d) **Data de início de benefício:** é determinada conforme a Legislação de cada ente Federativo, em que o instituidor irá preencher a efetiva data de início de benefício.

## 6.3 Exigências no Novo Comprev

A grande vantagem do Novo COMPREV é a possibilidade da criação de exigências, algo que não era possível no antigo sistema, exigindo sempre o indeferimento do requerimento e nova abertura, ainda que fosse alguma pendência sanável. Portanto, com o novo sistema, havendo alguma pendência, o regime de origem poderá abrir uma exigência dentro da lista pré-definida, para que o regime instituidor possa complementar o seu requerimento.

O sistema classifica as exigências em dois tipos, por prazo e prescrição:

a) **Exigência por Prazo:** são exigências criadas automaticamente pelo sistema para os requerimentos que foram migrados do antigo sistema. Trata-se de situação excepcional, que visa tratar as exigências exclusivamente desses requerimentos.

b) **Exigência por Prescrição:** são as exigências criadas manualmente em análise dos requerimentos e as exigências automáticas criadas na abertura de requerimentos dentro do novo sistema.

#### 6.4 Automatização do laudo médico:

Uma importante mudança desse novo sistema, refere-se aos processos decorrentes de aposentadoria concedidas com fundamento na invalidez do servidor. Até antes da implementação do atual sistema, deveria ser juntado ao processo do requerimento da compensação o laudo médico que atesta a invalidez do servidor, o que exigia uma análise manual de cada requerimento pela perícia do INSS.

Com o novo sistema, pesando na automatização das análises, como também na questão de sigilo médico, não é mais necessário o envio do laudo médico digitalizado, agora, ao informar que se trata de uma aposentadoria por invalidez, o requerimento automaticamente será encaminhado para Parecer Médico e cada regime previdenciário deve ter um médico cadastrado para fazer a análise desses requerimentos.

Ao acessar, de posse do processo de invalidez, o médico irá responder dentro do novo Comprev se o benefício se trata de uma invalidez acidentária e se o a doença se enquadra no rol das doenças previstas no art. 151 da Lei nº 8.213, de 1991.

Cabe destacar ainda, que para os casos de pensão, caberá ao mé-

dico avaliar a inclusão de dependentes inválidos.

Com essa automatização, foi possível substituir o antigo laudo médico, possibilitando uma futura automatização das análises dos requerimentos, com a substituição dos demais documentos exigidos.

## **6.5 Sistema de BI – BG-Comprev:**

Com o novo sistema, foi disponibilizada uma nova ferramenta que visa apoiar os gestores nas suas necessidades de monitoramento e consultas gerenciais às informações do Novo Comprev, trata-se de um sistema de BI, denominado BG-Comprev.

O BG-Comprev foi desenvolvido com a mesma ferramenta de outros produtos de clientes da Dataprev, dentre eles o INSS e SPREV. Suas informações são oriundas da base de dados migrada do JABOL (antigo Comprev) e da base de dados do Novo Comprev.

Como BG-Comprev é possível extrair diversos relatórios de gestão, com informações de requerimentos, pagamentos, exigências, glosas, bloqueios, indeferimentos, dentre outros.

## **7. CONCLUSÃO**

O Novo COMPREV foi desenvolvido visando utilizar um único módulo que atendesse aos RPPS e ao RGPS, isso só foi possível com a inclusão de novas funcionalidades no atual sistema, que proporciona uma gestão mais prática, tendo em vista as inúmeras facilidades implantadas nessa nova sistemática, uma plataforma tecnologia com uma melhor funcionalidade e em um único módulo.

A atualização do sistema veio ao encontro das necessidades dos RPPS e do INSS com relação ao antigo sistema e através das inúmeras

reclamações dos usuários que não se sentiam satisfeitos frente aos relatórios operacionais, que por muitas vezes se mostraram ineficientes.

O novo sistema foi desenvolvido a fim de atender essas demandas de falhas e insatisfações, tornando sua implementação como principal objetivo posterior ao trabalho de desenvolvimento, tendo em vista que esse sistema ainda se encontra em constantes atualizações, pois a partir da utilização deste, novas melhorias poderão ser aplicadas.

Em que pese o sistema já se encontre disponível e em plena utilização pelos entes Federativos e o INSS, foram mapeadas diversas melhorias que necessitam ser implementadas no novo sistema, e que serão desenvolvidas para o perfeito funcionamento do sistema.

Portanto, a implementação desse novo sistema, com as regras dispostas, é apenas o início da melhoria que se pretende fazer para a compensação entre todos os regimes previdenciários e também ao Sistema de Proteção Social dos Militares, trazendo ganhos para todos os regimes e a melhoria do serviço prestado.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 103, de 1 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, ano 157, n. 220, 13 nov. 2019a.

BRASIL. Decreto nº 10.188, de 20 de dezembro de 2019. Regulamenta a Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999, para dispor sobre a compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos. *Diário Oficial da União*, Brasília, ano 157, n. 247, 23 dez. 2019b.

BRASIL. Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019. Institui o Programa Especial para Análise de Benefícios [...]. *Diário Oficial da União*, Brasília, ano 157, n. 116, 18 jun. 2019c.

BRASIL. Lei nº 6.226, 14 de julho de 1975. Dispõe sobre a contagem recíproca de tempo de serviço público federal e de atividade privada, para efeito de aposentadoria. *Diário Oficial da União*, Brasília, ano 113, n. 132, 15 jul. 1975.

BRASIL. Lei nº 6.864, de 1 de dezembro de 1980. Estende aos servidores estaduais e municipais, nas condições que menciona, a contagem recíproca de tempo de serviço para aposentadoria, de que trata a Lei nº 6.226, de 14 de julho de 1975. *Diário Oficial da União*, Brasília, ano 118, n. 230, 2 dez. 1980.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Previdência e Trabalho. Portaria nº 15.829, de 2 de julho de 2020. Dispõe sobre a operacionalização da compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes próprios de previdência social [...]. *Diário Oficial da União*, Brasília, ano 158, n. 126, 3 jul. 2020.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. Portaria nº 6.209, de 16 de dezembro de 1999. *Diário Oficial da União*, Brasília, ano 137, n. 241-E, 17 dez. 1999.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Parecer nº 26/2013/CGNAL/DRPSP/SPPS/MPS, 1 abr. 2013.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Parecer nº 27/2014/CGNAL/DRPSP/SPPS/MPS, 18 jun. 2014.





**12**

**A CERTIFICAÇÃO  
INSTITUCIONAL: PROGRAMA  
PRÓ-GESTÃO DA SECRETARIA  
DE PREVIDÊNCIA APLICADO  
AOS REGIMES PRÓPRIOS DE  
PREVIDÊNCIA SOCIAL (RPPS)  
COMO FERRAMENTA DE  
GOVERNANÇA DOS ÓRGÃOS  
DE PREVIDÊNCIA E DE  
CONFIABILIDADE DAS PARTES:  
COLEGIADOS E USUÁRIOS**



**Autor: Fernando Zanelli**

**Biografia:** Graduado bacharel em Direito pelo Centro Universitário Toledo de Araçatuba – UNITOLEDO; pós-graduado em Direito Público pela Universidade do Sul de Santa Catarina - UNISUL, com MBA em Gestão de Previdência Complementar pela Universidade Corporativa da Previdência Complementar – UniAbrapp/Ibmec. É servidor público do Estado de São Paulo desde 2003 e atua na São Paulo Previdência - SPPREV desde 2010, respondendo desde 2012 pela Diretoria de Benefícios Servidores Públicos. Atualmente é conselheiro suplente do Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social - CONAPREV, e conselheiro suplente na Fundação de Previdência Complementar do Estado de São Paulo - PREVCOM. É certificado pelo Instituto de Certificação dos Profissionais de Seguridade Social – ICSS.

**E-mail:** [fzanelli@sp.gov.br](mailto:fzanelli@sp.gov.br)

## 1. INTRODUÇÃO

Temos acompanhado nos últimos anos um movimento intenso de mudanças na seara previdenciária nacional, notadamente acerca das instituições. Logo de plano cabe frisar um parêntese para o entendimento neste trabalho da expressão 'órgãos previdenciários' a qual aqui vem se referir tanto às entidades gestoras únicas do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)<sup>1</sup> bem como as entidades fechadas de Previdência Complementar (EFPC).

A partir desta sintonia, é de supor a relevância destas organizações no cenário nacional, visto que não só garantem a prestação de benefícios previdenciários, mas também movimentam a economia, tendo em comum o apoio de compor reservas financeiras ao país.

Para noção de tal representatividade do sistema, são 2150 RPPSs e 298 EFPCs existentes conforme dados<sup>2</sup>. Assim, diante do direito posto, sem considerar as diferenças entre as organizações, o foco é de apresentar tal programa pioneiro aplicado aos RPPPs, como ferramenta interdisciplinar de gestão para tais instituições previdenciárias.

Neste sentido, o estudo pretende sobressair o intercâmbio na contínua construção do processo de gestão entre os ramos, cuja cultura, cabe reconhecer, tem sólido alicerce nas entidades fechadas, verificadas por suas regulações prévias de constante inovação e melhoria.

É neste viés que iniciaremos destacar o Programa Pró-Gestão, inovação idealizada pela Secretaria de Previdência (Subsecretaria de Previdência de RPPS) que visa estimular a eficiência, ora contemplada por mecanismos de avaliação, controle e de gestão administrativa.

---

<sup>1</sup> Note que a Emenda à Constituição Federal 103 de 2019 não se refere mais à unidade e sim entidade gestora de RPPS.

<sup>2</sup> Vide ISP (Indicação de Situação Previdenciária) do RPPS e Relatório de Despesas Administrativas próprio das EFPC.

Portanto, será nesta toada que pretendemos lançar algumas considerações, com o fito de fomentar as unidades gestoras únicas do RPPS que ainda não aderiram ao projeto a mergulharem nesta iniciativa, visto seu desenho de adesão facultativa. Além disso, tenciona-se apresentar tal ferramenta como mais uma ação de boas-práticas para as entidades fechadas de previdência complementar, dentre tantas existentes, na sua atuação de excelência para a sustentabilidade e constante renovação do sistema nacional.

Ao final de todo exposto lançaremos luz no objetivo do artigo, que perpassa a mera contextualização acadêmica praticada de costume nas dissertações, que é de reportar a considerável afeição do programa aos órgãos colegiados, ou seja, os conselheiros (cuja figura é comum nos RPPSs e EFPC) e por reflexo os usuários (denominação classificada para tratar nestas instituições de participante e assistido da EFPC e segurado e beneficiário do RPPS), como ferramenta de confiabilidade e proteção dos serviços ofertados.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO DA CERTIFICAÇÃO

Para conhecermos melhor o tema, passamos abaixo a transcorrer de forma singela o histórico e bases de funcionamento e ainda alguns dos pilares que despontam tal instituto.

### 2.1 Conceitos, breve histórico e a base de funcionamento da certificação no Brasil.

Conceitualmente, certificação é o processo no qual entidade independente avalia se determinado produto atende à dada regra técnica. Tal avaliação se baseia em auditoria no processo produtivo e coleta de ensaios e amostras, sendo o resultado satisfatório da atividade o ateste da

certificação que sela a marca de conformidade.<sup>3</sup> No país, tal selo é mais associado ao INMETRO e ABNT, sendo o primeiro uma autarquia federal que faz a regulação técnica e representa o país na ISO e o segundo sendo foro de ateste e rótulo, credenciado pelo primeiro.

Seguindo tal viés, qual seja da origem da certificação, colhemos que o surgimento se dá de forma imperiosa para adotar controles de atos e práticas mais rígidos da produção por representantes independentes, perpassando-se da evolução de meros relatórios (com função de controle e padrão interno) para atestes por instituições 'de fora' do fluxo dos titulares da obra.

Assim em Londres no ano de 1946 representantes de 25 países fomentaram criar um órgão internacional para unificar normas, fato a desencadear a fundação da *International Organization for Standardization* (ISO) em 1947 fixando sede na cidade de Genebra na Suíça.

AISO surge como órgão não-governamental internacional, reunindo centenas de organismos nacionais de normalização de vários países (cerca de 95% do PIB mundial) com objetivo de promover o desenvolvimento e padronização de fatos correlacionados, ensejando o intercâmbio econômico, científico e tecnológico em níveis acessíveis entre tais organismos (MARSHALL JUNIOR, 2006).

A família de norma ISO representa dessa maneira um consenso internacional de boas práticas que asseguraram produtos e serviços que atendam as necessidades de clientes, o qual se viabiliza por via da certificação que é o procedimento para alcançar o padrão de ateste.

No Brasil a certificação é efetuada por um organismo certificador que no âmbito Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade (SBAC) deve estar cadastrado no Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e

<sup>3</sup> Disponível em: <http://www.abnt.org.br/certificacao/o-que-e>. Acesso em: 10 jul. 2021.

Qualidade Industrial- Inmetro. Para exercer o mister, como outrora citado, há o destaque da ABNT que confere e carimba a atividade. Todo fluxo é desenhado de forma que o expediente seja imparcial, incutindo a credibilidade ao certificado.

## **2.2 Diferenças da certificação profissional e institucional e os institutos correlatos.**

Terminamos o tópico anterior tecendo histórico da certificação e algumas acepções, mas agora, é imperioso reconhecer as diferenças entre as certificações, as quais encontram-se afeitas, em regra, à finalidade pessoal ou de organizações. Exemplo disso são as categorias que poderíamos detalhar, como a industrial, mas diante da delimitação do título, restringiremos àquelas mais íntimas a previdência. A propósito, cumpre repisar que denominamos neste trabalho como sendo órgão de previdência tanto entidades fechadas de previdência complementar como entidades de RPPSs.

Com efeito, procura-se aqui sintonizar os órgãos neste aspecto na pauta de gestão comum, melhor dizendo, buscando interagir boas práticas face os pontos usuais que vemos no RPC e RPPS, pois cediço que tais organizações se sujeitam por rígidas especificações legais, contábeis, técnicas, financeiras e critérios gerenciais para administrar a previdência do Brasil.

Decerto, temos a ANBIMA como primeira a comentar face à proximidade de tais órgãos de previdência, cuja sigla significa Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiros e de Capitais, que apesar da formação associativa atua no propósito de defender os interesses do mercado através de ferramentas que eduquem profissionais e ao mesmo tempo regulamentem seu mister e tarefas. Por isso é um dos mais relevantes institutos do país com viés de autoridade certificadora do segmento, inclusive atendendo particularidades do RPC e RPPS por também disporem

estes órgãos previdenciários de acumulação de capitais.

A ANBIMA, fundada em 2009, tem a missão de ofertar certificações para atestar conhecimentos e habilidades das pessoas para desempenharem seu trabalho mais profissional, a exemplo das distintas qualificações de investidor, como o CPA-10, CPA-20, CEA e CGA<sup>4</sup>.

As titulações são disponíveis por meio de prova, aberta a qualquer interessado, até aqueles que não tem curso superior completo ou que atuem em instituições do ramo. O fato de não exigir o 3º grau completo a torna acessível de forma geral, estimulando universitários que queiram investir na formação, além de iniciar a ideia de um controle e regulação da carreira.

Ao lado da certificação há o correlato instituto da acreditação, que é a ferramenta fixada em escala internacional para gerar confiança na atuação de organizações que executam as atividades de avaliação. A acreditação é o validador da certificação, seja qualquer o âmbito.

---

<sup>4</sup> a) CPA-10 (Certificação Profissional ANBIMA - Série 10), criada em 2003, a CPA-10 é a prova indicada para profissionais que trabalham com a venda de produtos de investimento financeiro no atendimento direto ao público. Com validade de cinco anos, não existem pré-requisitos para se certificar e a própria associação oferece o material de estudo. Quem não trabalha na área também pode fazer a prova, o que favorece estudantes. Nesse caso, contudo, o certificado tem validade de três anos.

b) A CPA-20 (Certificação Profissional ANBIMA - Série 20) foi criada em 2002 com o objetivo de certificar profissionais que trabalham com a venda e manutenção de produtos de investimento para clientes que já investem ostensivamente ou que têm uma renda alta. A validade do certificado também é de cinco anos, mas esse tempo pode ser estendido, dependendo a situação do profissional. Quem se certifica com a CPA-20 está qualificado para exercer também as atividades previstas pela CPA-10.

c) CEA (Certificação de Especialista em Investimentos) é a prova que qualifica o profissional que atua ou pretender atuar como assessor de gerentes de contas de investidores. Um pouco menos popular do que o CPA-10 e o CPA-20, esse certificado é mais complexo e específico - além de atuar como gerente de contas de pessoas físicas, o profissional pode indicar novos produtos de investimento. Quem tira sua CEA também está qualificado para atuar nos dois níveis anteriores.

d) CGA (Certificação de Gestores) qualifica o profissional para trabalhar com a gestão de recursos de terceiros. Com a prova, o gestor se prova capaz de tomar decisões estratégicas para manter bons ganhos na carteira, estando pronto para comprar e vender ativos a qualquer momento se julgar que esse é o movimento mais rentável. A CGA também é indicada para quem atua ou quer atuar no mercado internacional, o que a torna complementar à certificação CEA.

A acreditação é o reconhecimento formal por uma entidade de acreditação de que um Organismo de Avaliação da Conformidade - OAC (laboratório, organismo de certificação ou organismo de inspeção) atende requisitos previamente definidos e demonstra competente para realizar suas atividades com confiança. Um sistema concebido para acreditar a avaliação de conformidade deve transmitir confiança ao comprador e a autoridade regulamentadora<sup>5</sup>.

Comentado as nuances da certificação (profissional) e seu enlace com a figura da acreditação, cabe avançarmos na abordagem da certificação institucional, a par da experiência do programa 'Pró Gestão' desenvolvido pela SPREV junto às unidades gestoras de RPPSs.

Antes é preciso averbar a respeito de aparato que de certa feita tem similaridade que é o selo de autorregulação, tal qual visto na ABRAPP, orquestrado para instituições de EFPCs no processo de adesão de códigos publicados por iniciativa desta e do ICSS (Instituto de Certificação Institucional e dos Profissionais de Seguridade Social). Define-se, como se vê, por traçar instruções de observância voluntária, voltadas ao órgão, sem o crivo da acreditação, mas com a orientação de uma instituição, que apoia e lidera grupo de entidades na busca e melhoria de processos de trabalho.

Citando ainda o ICSS, temos o exemplo deste excelente organismo que apoia a certificação profissional na aferição de conhecimento em dada área atestando competência de pessoas que trabalham com investimentos, administradores em geral ou capacidade técnica.<sup>6</sup>

Evidentemente, retornando ao projeto de certificação institucional da SPREV, temos o foco da Administração Pública com o próprio órgão de supervisão de RPPS, que faz induzir a característica notável: a pré-confor-

---

<sup>5</sup>Vide site do Inmetro: O que é acreditação. Disponível em: <https://www.gov.br/inmetro/pt-br/assuntos/acreditacao/cgcre/acreditacao>. Acesso em: 20 jul. 2021.

<sup>6</sup>Para mais informações dos serviços confira o portal do ICSS. Disponível em: <http://www.icss.org.br/Paginas/Homelicss.aspx>. Acesso em: 20 jul. 2021.

midade com as exigências da área previdenciária.

Os pilares deste programa, lastreado na premissa de boas práticas e maior controle da gestão, estão inseridas em três colunas elementares que são o controle interno, governança corporativa e educação previdenciária da unidade, incluindo até a qualificação dos gestores.

Em sua essência, a certificação institucional, além das dimensões acima citadas, aborda em seu contexto ainda as noções de processos, atividades, mapeamento e modelagem de processos, manualização, padronização de fluxos, planejamento e sistema de qualidade que são acreditados por instituto independente (no dizer da SPREV credenciado) cuja atribuição é conferir a certificação em um dos quatro níveis possíveis, catalogados do I ao IV de acordo com o grau de maturidade e desenvolvimento (e até tamanho) das unidades gestoras de RPPS.

### **3. CONHECENDO O PROGRAMA DE CERTIFICAÇÃO INSTITUCIONAL PRÓ-GESTÃO.**

Preliminarmente devemos entender que os RPPSs são constituídos mediante lei cada ente federativo, firmando direitos previdenciários dos servidores públicos, segundo a CF. Vimos que a certificação institucional não se confunde com a profissional, esta com viés de qualificação e reconhecimento da capacitação de um indivíduo, sendo aquela o conjunto de boas práticas da organização. Vale lembrar que o Pró-Gestão, apesar de dirigir à forma institucional, tem a certificação profissional em dada forma como requisito para que o RPPS seja institucionalmente certificado, enquanto órgão previdenciário da Administração Pública.

A seguir apresentaremos o Projeto, as dimensões, as áreas abordadas e panoramas.

### 3.1 Apresentando o Projeto da Secretaria de Previdência - SPREV

Buscando naturalmente a apresentação ideal, transcrevemos a posição da SPREV:

Com fundamento na atribuição de exercer a orientação, a supervisão, a fiscalização e o acompanhamento dos RPPS e estabelecer e publicar parâmetros, diretrizes e critérios de responsabilidade previdenciária na sua instituição, organização e funcionamento, relativos a custeio, benefícios, atuária, contabilidade, aplicação e utilização de recursos e constituição e manutenção dos fundos previdenciários, para preservação do caráter contributivo e solidário e do equilíbrio financeiro e atuarial, nos termos do art. 9º, I e II da Lei nº 9.717/98, e objetivando auxiliar entes federativos na melhoria da gestão dos RPPS, por meio do aprimoramento do controle dos ativos e passivos previdenciários e de uma maior transparência no relacionamento destes com os segurados e a sociedade, o Ministério da Previdência Social, atualmente Secretaria de Previdência do Ministério da Economia, editou a Portaria MPS nº 185/2015, instituindo o Programa de Certificação Institucional Pró-Gestão. (BRASIL, 2020).

De ressaltar que o projeto foi gestado por grupo técnico, sendo anunciado na 52ª Reunião do CONAPREV em março de 2015, via Resolução nº 01/2015, que manifestou total apoio a iniciativa além de referendar o texto da Portaria (185/2015) que inaugurava o projeto, o qual fixava em linhas gerais o início do programa e atribuição da Secretaria de elaborar e publicar o Manual do Pró Gestão. Após as audiências públicas, a Portaria SPREV nº 3, de 31/01/2018 aprovou a primeira versão e instituiu a comissão de avaliação e credenciamento.

### 3.2 As dimensões e áreas certificadas, ações, níveis e as premissas.

Sob o pressuposto que a certificação é um procedimento para alcançar um padrão que assegure qualidade, oriundo da necessidade das organizações comunicarem aos clientes e sociedade a adequação de seus princípios aos requisitos técnicos e da lei, surge o Pró-Gestão como feramental do RPPS. Ainda é 'apoio' do órgão de fiscalização, ao confiar à corporação credenciada o ateste (imparcial) dos principais fatores de uma administração, sem prejuízo, é óbvio, de invadir a sua atribuição pública de

orientação, de acompanhamento e fiscalização.

Tais fatores, como dito, foram amplamente discutidos em fórum técnico de gestão no CONAPREV de maneira que o processo de certificação proporcionasse benefícios internos e externos à unidade gestora. Externamente, de obter mais credibilidade perante outros órgãos e internamente, pois obter certificado de conformidade ajuda a conhecer, organizar e melhorar os processos, evitando retrabalho, redução de custo e aumento da eficiência. A proposta é de propiciar ao gestor uma visão abrangente da instituição, incentivando com isso os resultados.

Dessa forma os pilares denominados como dimensões, foram desenhados para a modernização e sustentabilidade do RPPS. São eles: controle interno, governança corporativa e educação previdenciária, cada qual ligado por séries de ações, consubstanciado em áreas.

As ações listadas têm correspondência em todos os níveis de aderência conforme os diferentes graus de complexidade, do I ao IV, comumente relacionados ao porte do órgão. Assim, obtida a certificação o RPPS pode aferir periodicamente em autoavaliação, caso vise manter o nível certificado ou melhorar o nível classificado, expandindo as ações alocadas nas áreas. Neste diapasão é imprescindível adotar gestão profissional nas áreas envolvidas, a saber: i) Administrativa; ii) Arrecadação; iii) Atendimento; iv) Atuarial; v) Benefícios; vi) Jurídica; vii) Compensação Previdenciária; viii) Financeira; ix) Investimentos; x) Tecnologia (TI).

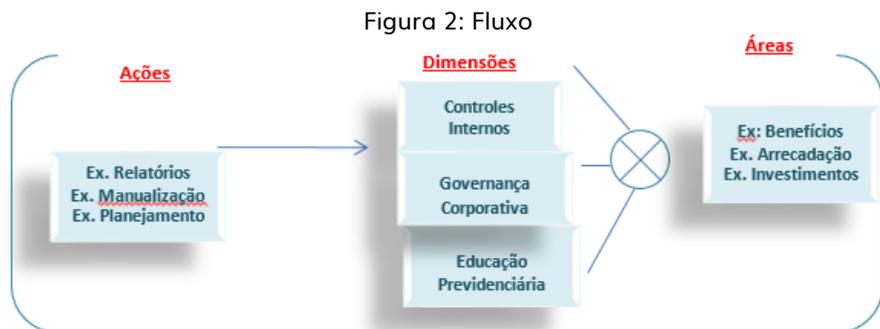
Para total compreensão apresenta-se abaixo as três ações, tidas pilares do Manual.

Figura 1: Pilares do Manual do Pró-Gestão RPPS

<b>QUADRO 1- AÇÕES RELACIONADAS À DIMENSÃO CONTROLES INTERNOS:</b>
1.1 - Mapeamento das Atividades das Áreas de Atuação do RPPS
1.2 - Manualização das Atividades das Áreas de Atuação do RPPS
1.3 - Capacitação e Certificação dos Gestores e Servidores das Áreas de Risco
1.4 - Estrutura de Controle Interno
1.5 - Política de Segurança da Informação
1.6 - Gestão e Controle da Base de Dados Cadastrais dos Servidores Públicos, Aposentados e Pensionistas
<b>QUADRO 2 - AÇÕES RELACIONADAS À DIMENSÃO DA GOVERNANÇA CORPORATIVA</b>
2.1 - Relatório de Governança Corporativa
2.2 - Planejamento
2.3 - Relatório de Gestão Atuarial
2.4 - Código de Ética da Instituição
2.5 - Políticas Previdenciárias de Saúde e Segurança do Servidor
2.6 - Política de Investimentos
2.7 - Comitê de Investimentos
2.8 - Transparência
2.9 - Definição de Limites de Alçadas
2.10 - Segregação das Atividades
2.11 - Ouvidoria
2.12 - Diretoria Executiva
2.13 - Conselho Fiscal
2.14 - Conselho Deliberativo
2.15 - Mandato, Representação e Recondução
2.16 - Gestão de Pessoas
<b>QUADRO 3 - AÇÕES RELACIONADAS À DIMENSÃO DA EDUCAÇÃO PREVIDENCIÁRIA</b>
3.1 - Plano de Ação de Capacitação
3.2 - Ações de Diálogo com os Segurados e a Sociedade

Fonte: Adaptado de Brasil (2020).

Abaixo apresentamos a ilustração de um fluxo-resumo dos tópicos do Pró-Gestão.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Cada uma das ações possui quatro níveis de aderência, que representam os diferentes graus de complexidade que poderão ser atingidos, desde o Nível I, mais simples, até o Nível IV, mais complexo. Importante destacar que os níveis mais elevados da certificação (III e IV) possuem graus de exigência que muitas vezes demandam uma estrutura organizacional mais robusta da unidade gestora do RPPS, com maior número de servidores e maior custo de manutenção, dessa forma sendo mais acessíveis aos RPPS de médio e grande porte. Por essa razão, o fato de um pequeno RPPS ser certificado no Nível I ou II não significa que ele tenha um baixo grau de governança, mas sim que demonstrou ter alcançado um nível de governança adequado ao seu porte e estrutura organizacional. A certificação em determinado nível será atingida se o Ente demonstrar à entidade certificadora que atingiu esse nível em todas as 24 (vinte e quatro) ações avaliadas. Sendo atingidos diferentes níveis de aderência nas ações, a certificação será firmada no nível mais simples dentre aquele atingido.

Finalmente, fora catalogação em níveis, temos as premissas da temporalidade (três anos de validade), da adesão voluntária (não há implicações na auditoria da SPREV que emite seu 'Certificado de Regularidade Previdenciária') cujas premissas só apoiam tal consolidação.

### 3.3 O breve passo a passo para obtenção da certificação

Antes de abordar o fluxo do Pró-Gestão, destacamos lição de Hélio Carneiro Fernandes (2019, p. 276) que para facilitar a compreensão destas ações ensina que o melhor será reuni-las em três grupos:

**Grupo 1 – Resultados:** Relatório de Governança Corporativa; Planejamento; Relatório de Gestão Atuarial;

**Grupo 2 – Estrutura:** Comitê de Investimentos, Ouvidoria; Diretoria Executiva; Conselho Fiscal; Conselho Deliberativo;

**Grupo 3 – Políticas:** Código de Ética da Instituição; Políticas Previdenciárias de Saúde e Segurança do Servidor; Política de Investimento; Transparência; Definição de Limites de Alçadas; Segregação das Atividades; Mandato, Representação e Recondição; e Gestão de Pessoas.

Portanto, as organizações devem mergulhar nestes conceitos para tratar o planejamento que resulte, no final, na certificação. Sem entender tais mecanismos fica impraticável começar o projeto, de forma que recomenda construir paulatinamente os termos que consolidem o propósito, a começar conhecendo a estrutura, depois atualizando as políticas para daí determinar os resultados.

Por assim dizer, a partir que vai se descortinando os três grupos, detalhando e conhecendo os pormenores que o trabalho se enverada, em especial o esforço de todos os atores da organização, temos terreno propício para a abertura da inscrição para busca do selo do Pro-Gestão. Para divulgar o passo a passo encontramos em portais eletrônicos diversos materiais que orientam o fluxo de trabalho para auxiliar neste processo, a exemplo da ABIPEM - Associação Brasileira de Instituições de Previdência Estaduais e Municipais, que divulga tantas outras associações como a ASSIMPASC – Associação dos Institutos Municipais de Previdência e As-

sistência à Saúde<sup>7</sup>, que preparou material que se presta a ajudar as entidades no encaminhamento e composição do projeto e que abaixo pedimos licença para reproduzir a rotina básica para o entendimento a respeito do fluxo.

Figura 3: Passo a passo



Fonte: ASSIMPASC.

Conforme reza o Manual, para incentivar a adesão, até 2021 a certificação será obtida se atendidos cumulativamente: a) nível I será exigido atingir, pelo menos 17 ações (70%); no nível II, de 19 ações (79%); no nível III, de 21 ações (87%); para o nível IV, de 24 ações (100%); b) para níveis I, II e III, deverão ser atingidas pelo menos 50% das ações em cada dimensão (3 em Controles Internos; 8 em Governança Corporativa e 1 em Educação Previdenciária).

## 4. A CERTIFICAÇÃO COMO FERRAMENTAL DE GESTÃO E CONFORMIDADE

Os órgãos previdenciários precisam estar atentos de todo o contexto que os cerca, exercendo, sem excessos, ferramentas de gestão e controle. Saber reconhecer e aproveitar os instrumentos disponíveis é fator crucial para a manutenção e continuidade destes órgãos, diante da responsabilidade de entendermos o futuro do sistema. Nesta linha, a par da exposição da certificação institucional, compreendemos que a gestão há de ser abordada de forma a entender normas e estruturação fixada ao setor, que são firmados como 'medida de estratégia' para preservar a própria existência

<sup>7</sup>Disponível em: <https://www.abipem.org.br/wp-content/uploads/2020/08/Pr%C3%B3-Ges-t%C3%A3o-RPPS-Passo-a-Passo.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2021.

dos regimes previdenciários.

Para isso é preciso conhecer todos os processos e áreas (investimentos, benefícios, finanças e governança geral). Por isso, o primeiro passo é reconhecer que tal missão é tarefa difícil, mesmo contanto com profissionais gabaritados, considerando que coexistem fatores que vão além do necessário planejamento, que exigem gestão profissional para saber comunicar todos os setores.

Dito isto, floresce a recomendação natural de 'capacitar as partes interessadas' para que estas entendam e respondam conscientemente o 'porquê' da estrutura do órgão, suas inserções nas regulações, bem como desvendando o horizonte e metas pretendidas e os riscos identificados que o serviço destes órgãos representam para colegiados, usuários e até do país.

Antes, conforme parêntese já anunciado, adotamos a noção de usuário no artigo, já que os destinatários (segurados/beneficiários do RPPS e participantes/assistidos da EPFC) tem em comum não se submeterem a uma relação de consumo (adstrita a lei do consumidor) sendo vinculados à Administração Pública (RPPS) ou à Fundação sem fins lucrativos (EPFC).

Acompanhando tal roteiro, que aproximaremos a gestão e o controle para o Pró-Gestão.

#### **4.1 A interdisciplinaridade da certificação profissional e a questão de controle.**

Diante das 'dimensões' outrora comentadas do projeto, exporemos na sequência a fronteira do tema com questões relevantes, entrelaçadas de tal forma que sua consolidação tem o que ousamos resumir na matéria atualmente tão estudada, que é a interdisciplinaridade.

A partir das dinâmicas existentes, Hector Leis (2005) afirma que

a interdisciplinaridade pode ser definida como ponto de cruzamento entre atividades disciplinares e interdisciplinares com lógicas diferentes. Ela tem a ver com a procura de equilíbrio entre a análise fragmentada e a síntese simplificadora, assim como visões pela lógica racional, instrumental e subjetiva.

É por via dos pilares que a certificação nivela a tendência de interdisciplinaridade, incentivando e concatenando áreas para uma atuação conjunta, no caminho de competências plúrimas, devidamente coordenada e fundida numa linguagem de aplicação em administração.

Nota-se que são diversas áreas, de benefícios ao atendimento, da arrecadação à atuária, de investimentos a finanças, da administração à jurídica (e por diante), que mescladas encontram-se com a questão dos controles, como resultado e conclusão do trabalho. Falando neste ponto, denota-se como fator positivo o compartilhamento de responsabilidade, de forma que os atores (diretoria, servidores, conselheiros e usuários) tenham noção de suas organizações, apesar da operação prática fixar-se mais incisivamente sobre o corpo diretivo e servidores.

Comparando-se, ainda, temos que o projeto oferta o ganho de relacionamento institucional por forçar o brainstorming de toda organização, por modelar-se com o mesmo propósito desta expressão inglesa (que significa tempestade de ideias), em que a instituição é colocada para discutir em tempo contínuo as soluções, inovações e aperfeiçoamento das ações que incentivam o conhecimento e troca de informações, tudo graças aos pilares que redundam como titulamos na interdisciplinaridade, o qual com certeza é o maior benefício do programa.

A apuração das ações diante de cada dimensão se encerra pela conformidade em si do órgão, qual seja de que os itens avaliados têm grau de acreditação, demonstrando coesão com regulamentos e práticas exigidas, dentro do cenário que se espera da gestão previdencial.

## 4.2 O benefício da qualidade, da confiabilidade, da transparência e da educação.

Não é exclusivamente no controle que a certificação institucional busca se firmar, tendo como precedente o expediente da qualidade como matriz de sua formatação. A gestão da qualidade para David Garvin é usada nas organizações para assegurar que procedimentos estejam em conformidade com as exigências dos clientes, que associam as certificações ao compromisso que as empresas têm com qualidade e com a satisfação do cliente aumentado suas expectativas em relação ao que a empresa pode oferecer (GARVIN, 2002).

Fora a qualidade, é imprescindível reconhecer que a previdência (complementar, regime próprio) tem a ótica de desdobrar a longo prazo nas relações jurídicas, considerando seu compromisso e os valores de solidariedade e cooperação. Logo a confiança é outro fator fundamental, quiçá o essencial, que mantém o alicerce do sistema de proteção nacional.

Enquanto economistas tendem a ver a confiança como calculada ou institucional, os psicólogos normalmente dividem suas análises de confiança em termos de atributos das partes em uma relação, focando na cognição que o atributo pessoal gera.

Uma das definições seminais do construto confiança é oriunda justamente da psicologia e foi elaborada por Rotter (1967) como sendo 'a expectativa generalizada mantida por um indivíduo ou um grupo de que a palavra, promessa, verbal ou escrita, de outro indivíduo ou grupo pode ser confiada'. Já os sociólogos vê a confiança na propriedade inserida nas relações das pessoas (BREI; ROSSI, 2005, p. 147).

Aliás, partindo-se que a confiança é um valor social, no mesmo sentido temos seu corolário, a transparência, cunhada na mesma moeda, com uma ditando a cara e a outra coroa. Afinal os órgãos previdenciários seja público (RPPS) ou privado (EFPC, pois não visa lucro), devem amparar sua gestão nesta premissa, inclusive prevista na CF, tida como 'publicidade'.

Veja que a relação de qualidade, confiança e transparência são consequenciais e, do mesmo modo, todos os termos encontram-se na linguagem da educação, conquanto é dever dos administradores e governantes, não serem apenas transparentes, disponibilizando dados e prestações adequadas, mas de ofertar comunicação clara e acessível ao público usuário.

Para confirmar tal objetivo, apenas com a educação previdenciária, que forme conhecimento nas pessoas sob os aspectos da administração previdencial, notadamente os riscos e os rumos que estejam definidos no planejamento das instituições, é que lograremos fortalecer os órgãos.

Todos esses fatores ora expostos encontram intrínsecos no Pró-Gestão, vez que conjuga a melhoria e a participação de seus atores. A propósito, são as partes interessadas, os conselhos que deliberam e usuários que colhem o serviço, como defendido no tópico a seguir.

### **4.3 A certificação como fator de segurança das partes: colegiados e os usuários**

Temos acompanhados nos noticiários a crescente onda sobre as questões e futuro da previdência: que a reforma acontecida em 2019 não será a última, tendo cada vez mais destaque. Defendemos que o conjunto da solução não seja direcionada àquele ou este regime, ou seja, RPPS ou RPC, merecendo, portanto, uma interação ampla, de forma que todo o sistema previdencial seja sustentável. Por isso tencionamos no trabalho a difícil missão de considerar 'órgão previdenciário', unidades de RPPSs e EFPCs, denominando ainda 'usuário' os destinatários comuns desta prestação, pois a sustentação da proteção social é pilar da CF. Focando tal relação, mas no aspecto do RPC, Juliano Sarmiento, endossa a bandeira da democratização e universalização da previdência ao comentar a questão

ao falar da criação do fundo instituído <sup>8</sup>.

Antes de qualquer inflexão sobre certificação institucional, lembramos que temos nas EFPCs a oferta dos Guias de Melhores Práticas, que bastante norteiam estas organizações. Porém, aqui a proposta é de avançar nessa demanda de forma que possamos (quicá unificar) o norte único para tais órgãos previdenciários, já que o seu sentido é de inspirar maior segurança sobre as partes intrínsecas que são os colegiados, representados pelos Conselhos (seja Deliberativo e ou de Administração) ao lado dos Conselhos Ficais, cuja figura é comum tanto no RPPS e EFPC e no extremo da relação, os usuários e destinatários do serviço, conhecidos como segurados e beneficiários no RPPS e participantes e assistidos na EFPC.

Independente da singela experiência deste subscritor<sup>9</sup>, que encontra ressonância nos dois regimes, podemos atrelar mais ingrediente em defesa deste modelo de controle e certificação através da figura de administração matricial que o Programa em si contempla, o qual tende a tomar espaço gradativamente relegando a antiga forma de gestão hierárquica, basta ver que o cenário do projeto que exigem profissionais em constante interação de conhecimentos.

Tal fato sem dúvida tornar mais difícil a missão de dirigentes (diretores e conselheiros), mas por outro lado, protege os usuários, que acompanham como simples expectadores, na relação de confiança os resultados e trabalho destes administradores.

---

<sup>8</sup> "A criação de um fundo de pensão ou plano da modalidade instituído representa, assim, uma verdadeira forma de democratização e universalização da previdência privada em nosso país" (BARRA, 2008).

<sup>9</sup> O autor desempenha função de Diretor Executivo de Benefício no RPPS do Estado de São Paulo na São Paulo Previdência e também exerce a função de conselheiro suplente na EFPC do Estado, denominada SPPREVCOM.

Falando igualmente em dirigentes, é impraticável exigir-lhe que tudo conheçam e saibam. Isto faz que com a confiança seja um fator para interdisciplinaridade entre as áreas fins e meios e desta com a alta gestão, situada pela Presidência e Conselheiros. Aos últimos, é inclusive desafiador ao ter que decidir sobre fatos e o futuro da entidade em um dia determinado do mês em reunião apenas com a diretoria, mesmo na total fé de que atuem por ética e expertise ou amparado no conhecimento particular. Exemplo do forçoso arrimo aos Conselhos é o surgimento de comitê de auditoria nas Entidades Sistemáticamente Importantes (ESI) vista nas principais EFPC que colabora com maior transparência e certificação de que a gestão caminha observando o cunho profissional.

Assim cedo é que a fidúcia é regra no segmento, com responsabilização pessoal de dirigentes, adstritos à rígida legislação que lhes implica séria penalidade, sem contar códigos de ética que igualmente sujeitos, a certificação é ferramenta para amparar os interesses recíprocos das partes interessadas. Logo, que se propõe é de contar com um instrumento aliado da instituição, com a premissa (inescapável) de não representar um custo elevado, justamente pelo fato de se buscar facilidade e estímulo para a sua implantação, considerando o quesito da adesão facultativa<sup>10</sup>.

Almeja-se assim estruturar um sólido sistema de gestão nos órgãos, consistente no conjunto de instrumentos que auxilie a tomada de decisão e a busca da excelência, unindo-se diversos mecanismos que orientem as organizações, a começar de códigos de conduta e guias de boas práticas até culminar nos controle e certificação, numa espécie de fluxo de funções.

---

<sup>10</sup> Para ter noção, reporta-se orçamento para o processo de certificação por 3 (três) anos de R\$ 9.400,00 de RPPS de grande porte, sendo que o montante cobre as seguintes fases do processo de certificação: abertura formal do processo de certificação; planejamento das auditorias; pré-auditoria de um dia; análise documental à distância de um dia; auditoria de certificação In Loco de um dia; análise do relatório pela Comissão Técnica; análise do Plano de Ação Corretiva pelos auditores e por fim (se aprovado) a emissão do Termo de Certificação Institucional.

Os benefícios da certificação institucional atingem, pois, frontalmente o elemento da segurança, que consideramos o maior passivo das organizações (fazendo paralelo contrário das pessoas que é entendido amplamente como maior ativo). Sem a segurança, o órgão perde de vista seu horizonte que é de perpetuar sua existência, sem contar que sua falta coloca em xeque o próprio sistema, quando a corrupção possa se irromper como notícia nas mídias da sociedade, a exemplo de tantas instituições sofridas de fraudes e malversação dos seus fins<sup>11</sup>.

Somente com boas práticas como a certificação institucional, é que fortaleceremos os Conselhos, que tem segundo a legislação a atribuição pela definição das políticas gerais de administração com incumbência especial de examinar atos e decisões da Diretoria Executiva.

Assim, mais do que poder contar com a requisição de contratações de auditorias independentes, os conselheiros poderão dispor de mais um conteúdo de conformidade e ateste das principais atividades do órgão segundo o olhar e de acordo com exigências de seu órgão fiscalizador, além de poder irradiar os reflexos da gestão especialmente aos usuários que terão a vantagem de, oficialmente, serem participados da demanda de educação previdenciária, para aprender noções previdenciárias, primeiramente no nível de conhecimento básico, mas quiçá de estimular o aprendizado avançado deste complexo sistema legal visto nos RPPSs e EPFCs.

Claramente é de bom alvitre e fundamental a propagação do projeto Pró Gestão a todos os órgãos, considerando a modelagem do programa com base na característica de cada órgão, para serem introduzidos conforme elementos de planejamento de cada organização, na busca de

---

<sup>11</sup> A exemplo temos a CPI dos Fundos de Pensão entre 2015 e 2016 que investigou a insuficiência do aumento dos ativos entre 2011 e 2015 nos fundos Postalís, Funcef, Petros e Previ e a Operação Greenfield da Polícia Federal, com início em 2016, para investigar desvios (cerca de 8 bilhões) nos mesmos fundos de pensão estatais.

benefícios a exemplo do alinhamento com as diretrizes do órgão de fiscalização respectivo bem como da estabilidade e agregação de valores na cadeia das partes interessadas.

## 5. CONCLUSÃO E REFLEXOS FINAIS

Conforme itens titulados, foram abordados neste texto diversas questões desde a teórica, detalhando fundamentos da certificação institucional, até a apresentação do Programa Pró-Gestão-RPPS, comunicando-se ainda com pontos verificados na gestão direta dos órgãos, dado que o projeto relaciona em áreas das mais relevantes, focadas por ações que aperfeiçoam e valorizam as funções destas instituições, tratadas num retrospecto de interdisciplinaridade.

Demodogeral, defendemos o presente projeto como caminho para fomentar e dar continuidade aos órgãos, além de essencialmente despertar o programa como mais um tipo de ferramenta à disposição das partes mais interessadas que são os conselheiros e os usuários.

Acompanhado as tendências do país, sabemos que em face da expansão e necessidade de solvência da prestação social, que a exemplificação de experiência ajuda no fortalecimento não apenas de cada organização em si, mas do sistema previdencial como um todo, afinal não gostamos, mas infelizmente sempre depararemos com notícias de fraudes ou de malversação.

O tema, que contribui na construção bibliográfica, tem a intenção assim de propor e de lançar inquietação neste mote, tão desafiador (e até tormentoso), anotando traços e ideias que somente serão aplaudidos ou ilididos com o passar do tempo desta experiência, de acordo com vantagens (ou não) da prática a ser participada nos RPPS e quiçá das EFPC, pois afinal, comunga-se nos bastidores a tese de aproximação entre os órgãos, inclusive de fiscalização e com ela os instrumentos comuns dos re-

gimes, como a presente qualificação dirigida para as instituições, que tem se despontado, como bem exposto, como mais uma alternativa de gestão.

O que se espera, como defendido no CONAPREV, é que os administradores dos órgãos de previdência se despertem e percebam no projeto um instrumento de gestão que tenha capacidade de apoiar e incrementar suas organizações (a princípio RPPSs mas, como defendido, até às EFPC), na edificação de um sistema cada vez mais sólido e confiável, que ao mesmo tempo introduza conhecimento e desperte as partes interessadas, colegiados e usuários, a vontade de se formarem num contexto mais profissional que possibilite vencerem obstáculos e monitorarem os avanços do segmento previdencial.

Portanto, como reflexão final reportamos as principais 'vantagens' da implementação do Programa Pró Gestão, a saber:

- a) Melhoria das atividades, fluxos e processos da organização.
- b) Racionalização e responsabilização de partes interessadas.
- c) Valorização da interdisciplinaridade, controle e eficiência.
- d) Cultura de conformidade e da padronização dos trabalhos.
- e) Educação Previdenciária com transparência da informação.
- f) Perpetuação das políticas de governança e de boas práticas.
- g) Reconhecimento de todo segmento e órgão de fiscalização.
- h) Ferramenta de garantia e proteção dos Conselhos e usuários.

Isto posto, esperamos que o instituto prospere, pois traçado no objetivo ímpar de incentivar as boas práticas, dedicado ao controle, governança e educação, os quais certamente acoplará novel proteção às organizações bem como efeitos positivos como a segurança para o público envolvido que são os conselheiros (colegiados) e os usuário destinatários dos órgãos.

## REFERÊNCIAS

BARRA, J. S. Previdência privada para todos. *Gazeta Mercantil*, 4 jul. 2008. (Caderno A, p. 2, Cartas).

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Previdência. Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social. *Manual do Pró-Gestão RPPS: versão 3.1*. Brasília: Secretaria de Previdência, 2020.

BREI, V. A; ROSSI, C. A. V. Confiança, valor percebido e lealdade em trocas relacionais de serviço: um estudo com usuários de Internet Banking no Brasil. *Revista Administração Contemporânea*, Curitiba, v. 9, n.2, p. 145-168, 2005.

FERNANDES, H. C. Programa de certificação institucional e modernização da gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social. In: VIEIRA, L. H. (Org.). *Regimes Próprios: aspectos relevantes*, 13. São Bernardo do Campo: APEPREM, 2019.

GARVIN, D. A. *Gerenciando a qualidade: a visão estratégica e competitiva*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2002.

LEIS, H. R. Sobre o conceito de interdisciplinaridade. *Cadernos Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas*, Florianópolis, v. 6, n. 73, p. 2-23, 2005.

MARSHALL JUNIOR, I. et al. *Gestão da Qualidade*. 8. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.





**13**

**A (IM)POSSIBILIDADE DE  
ACÚMULO DA APOSENTADORIA  
CIVIL E MILITAR**



**Autor:** Luiz Robson Mota

**Biografia:** Professor Universitário e de cursos preparatórios para concurso. Procurador da Prev São José desde 2008. Pós Graduado pela EMAP – Escola da Magistratura do Paraná. Mestrando da PUCPR.

**E-mail:** [luizrobson.adv@gmail.com](mailto:luizrobson.adv@gmail.com)

Questão tortuosa para institutos de previdência e procuradores municipais é o estudo sobre a (im)possibilidade de acumulação de aposentadoria civil e militar. A resposta exige regressão aos ditames originários da Constituição de 1988 até a mais recente Emenda Constitucional nº 101, de 03 de julho de 2019.

Ora, de pronto, pode-se perceber que, se há uma Emenda Constitucional para admitir é porque a acumulação não era possível ou, ao menos, o tema não era pacífico.

No dia a dia dos regimes próprios de previdência é muito comum nos depararmos com o militar que já percebe provento na reserva mas prestou novo concurso para cargo civil, ou até, militares que exercem simultaneamente cargo civil e militar, nas hipóteses do artigo 37, inciso XVI, da Constituição da República.

Todavia, será que essas situações são, de fato, admissíveis no ordenamento jurídico pátrio?

Na Constituição de 1988, vigora a regra da não cumulatividade dos cargos públicos, havendo apenas exceções constantes no artigo 37, XVI, e artigo 38 da Carta Magna, bem como nos parágrafos do artigo 17 do ADCT.

Acontece que, todas as questões que envolve o regime castrense estão elencadas nos artigos 42 e 142 da Constituição, sendo inaplicáveis as disposições de acumulação acima, salvo previsão expressa.

Dessa forma, muitos problemas poderiam ser evitados, no processo de aposentadoria ou de pensão, se a Administração adotasse os cuidados necessários no momento do ingresso do servidor, após a aprovação no concurso público. Afinal, uma vez inadmitida a assunção ao cargo civil, certamente não haveria discussões a respeito da (im)possibilidade de acumulação de benefícios.

Na redação original da Constituição Federal, o §3º do artigo 42 é cristalino no sentido de que “o militar em atividade que aceitar cargo público civil permanente será transferido para a reserva” (BRASIL, 1988). Logo, deduz-se a incompatibilidade de convivência entre os dois regimes civil e militar. Essa mesma disposição é comumente encontrada na legislação específica castrense e, por ocasião da EC 18/1998, restou incluída no inciso II, do §3º, do artigo 142, do Texto Maior.

Essa emenda também fez previsão de quais direitos seriam aplicáveis aos militares no inciso VIII, do mesmo §3º do artigo 142: o disposto no art. 7º, incisos VIII, XII, XVII, XVIII, XIX e XXV e no art. 37, incisos XI, XIII, XIV e XV. Observe que, não consta nesse rol a possibilidade de acumulação prevista no inciso XIV do artigo 37 da Constituição Federal.

Portanto, desde o diploma constitucional de 1988, o militar nunca pôde acumular cargos na Administração Pública.

Diogenes Gasparini (2007, p. 255, grifo nosso) assevera que:

Os servidores militares têm quanto à acumulação de cargos, regime próprio, substancialmente desenhado pelos incisos II e III do art. 142 da Constituição Federal, que, em termos práticos, nega para agentes públicos a acumulação (ocupação simultânea de dois cargos, empregos ou funções desde que haja, para os respectivos exercícios, compatibilidade de horário). Com efeito, se aceitar cargo público civil permanente, será transferido para a reserva, e se aceitar cargo, emprego ou função temporária, na Administração direta ou indireta, ficará agregado. **Nas duas situações não há exercício simultâneo, dado que o militar deixa a ativa.** [...] Em razão desse regime é fácil perceber por que, como regra, se afirma que os militares não podem deixar suas funções para ocupar cargo, emprego ou função civil estranhos à sua carreira. Esse regime também se aplica aos militares dos Estados e do Distrito federal, por força do § 1º do art. 42. Enquanto o servidor militar estiver afastado, na situação de militar da reserva ou de agregado, **não lhe cabe optar por um ou outro dos vencimentos, mas receber os vencimentos do cargo público civil. Não pode, portanto, receber os vencimentos e vantagens do posto.**

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2005, p. 449, grifo nosso), também, enfatiza essas particularidades do regime regulador dos militares, inclusive dos estaduais:

Até a Emenda Constitucional nº 18/98, eram considerados servidores públicos, conforme artigo 42 da Constituição, em seção denominada 'servidores públicos militares'. A partir dessa Emenda, ficaram excluídos da categoria, **só lhes sendo aplicáveis as normas referentes aos servidores públicos quando houver previsão expressa nesse sentido**, como a contida no artigo 142, § 3º, inciso VIII. Esse dispositivo manda aplicar aos militares das Forças Armadas os incisos VII, XII, XVII, XVIII, XIX e XXV do artigo 7º e os incisos XI, XII, XIV, e XV do artigo 37. Vale dizer que os militares fazem jus a algumas vantagens próprias do trabalhador privado: décimo terceiro salário, salário-família, férias anuais remuneradas, licença à gestante, licença-paternidade e assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até seis anos de idade em creches e pré-escolas. E estão sujeitos a algumas normas próprias dos servidores públicos: teto salarial, limitações, forma de cálculo dos acréscimos salariais e irredutibilidade de vencimentos.

Essas mesmas normas são aplicadas aos militares dos Estados, Distrito Federal e Territórios, com base no artigo 42, §§ 1º e 2º. O § 1º manda aplicar aos militares o artigo 40, § 9º, segundo o qual 'o tempo de contribuição federal, estadual ou municipal será contado para efeito de aposentadoria e o tempo de serviço correspondente para efeito de disponibilidade'.

Seu regime é estatutário, porque estabelecido em lei a que se submetem independentemente de contrato. **Esse regime jurídico é definido por legislação própria dos militares, que estabelece normas sobre ingresso, limites de idade, estabilidade, transferência para a inatividade, direitos, deveres, remuneração, prerrogativas (art. 42, § 1º, e 142, § 3º, X, da Constituição).**

Todavia, a despeito da doutrina supracitada, de alguma forma muitos conseguiram driblar as normas constitucionais e castrenses, principalmente quando já estavam na reserva. Para essas situações, novamente houve ação do legislador a fim de coibir o acúmulo de provento e remuneração por meio da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998:

**Art. 37 (...) § 10.** É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração. (BRASIL, 1998).

No entanto, a mesma emenda convalidou eventuais reingressos irregulares, mas vedou a possibilidade de perceber nova aposentadoria decorrente do regime próprio, conforme se depreende do seu artigo 11:

**EC 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. (BRASIL, 1998, grifo nosso).

A questão se complica quando nos deparamos com os profissionais de saúde, porque muitos estados e municípios acabaram admitindo a atividade civil e militar simultaneamente sob a alegação de que o § 10 do artigo 37 teria feito ressalva quanto aos cargos acumuláveis. Porém, como dito alhures, o inciso XVI do artigo 37 nunca foi aplicável aos militares, federais ou estaduais.

Dessa forma, a única exceção para o exercício concomitante de cargo civil e militar é aquela prevista no artigo 11 da Emenda Constitucional nº 20/1998, em que o militar inativo poderia assumir apenas um cargo público, mas lhe será vedada nova aposentadoria.

Ademais, conforme pontua o saudoso professor Gasparini, as legislações castrenses costumam vedar a percepção simultânea de proventos da reserva e remuneração do cargo civil, de modo que o benefício do inativo permanecerá suspenso até que servidor deixe o cargo civil.

Por isso, deparamo-nos com falhas administrativas ao admitir ingressos de militares no cargo civil, enquanto era incompatível, bem como não proceder a comunicação do fato às autoridades militares para que adotem as providenciais cabíveis.

Logo, por força da EC 20/1998, até 15 de dezembro de 1998, excepcionalmente restou admitido o ingresso de servidor, civil ou militar, no serviço público. Porém, isso não o legitima perceber nova aposentadoria. Se é profissional da área de saúde, aplica-se a mesma regra, já que o regime castrense é incompatível com o artigo 37, XVI, da Constituição.

Nesse sentido a jurisprudência mais acertada:

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. **ACUMULAÇÃO DE DOIS CARGOS DE MÉDICO POR MILITAR. IMPOSSIBILIDADE.** ARTS. 42, § 1º, e 142, § 3º, II, da CONSTITUIÇÃO. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I - Com efeito, o art. 42, § 1º, combinado com o art. 142, § 3º, II, da Constituição, estabelece que **o militar da ativa que tomar posse em cargo ou emprego civil permanente será transferido para a reserva.** Assim, diante do caráter específico e restritivo da norma supracitada, **não se justifica a interpretação extensiva** conferida pelo acórdão recorrido **no sentido de que o militar pode acumular dois cargos, ainda que se refiram a cargos de profissionais de saúde.** Precedentes. II – Agravo regimental a que se nega provimento. (BRASIL, 2013)<sup>1</sup>.

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS POR SERVIDOR MILITAR DA ÁREA DE SAÚDE. IMPOSSIBILIDADE. INTELIGÊNCIA DO ART. 37, XVI E 142, § 3º, II DA CR/88. - O Policial Militar, **ainda que da área de saúde,** não pode assumir outro cargo público, sob pena de ser transferido para a reserva, posto que **lhe é vedada a acumulação de cargos nos mesmos moldes das Forças Armadas.** (MINAS GERAIS, 2006)<sup>2</sup>.

Acontece que, muitos militares ingressaram no cargo civil, antes ou após a EC 20/1998, na área de saúde, sem, contudo, serem transferidos para a reserva, ou seja, continuam a exercer simultaneamente o cargo civil e militar. Ora, se o reformado afastado da atividade castrense não pode reingressar, por certo seria incongruente permitir que o ativo exerça duas atividades concomitantes, mesmo porque, conforme explanado alhures, sempre houve incompatibilidade do regime jurídico militar com as hipóteses do inciso XVI do artigo 37.

Uma vez que o ato de nomeação está eivado de ilegalidade, não pode, assim, produzir qualquer efeito. Desse modo, na prerrogativa de poder rever seus atos (Súmula 473 do STF), a Administração deve proceder a anulação do respectivo ato administrativo de nomeação, com escopo de

<sup>1</sup> STF. RE 741304 AgR, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 03/12/2013, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-250 DIVULG 17-12-2013 PUBLIC 18-12-2013

<sup>2</sup> TJMG - Ap Cível/Reex Necessário 1.0024.04.200743-5/002, Relator(a): Des.(a) Belizário de Lacerda, 7ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 04/10/2005, publicação da súmula em 31/01/2006

pôr fim à ilegalidade e evitar futuros problemas no momento da aposentadoria ou pensão.

Nesse ponto, remanesce firme a jurisprudência:

PROCESSUAL CIVIL. E ADMINISTRATIVO ART. 535 DO CPC/1973. VIOLAÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. CARGOS PÚBLICOS. ACUMULAÇÃO ILEGAL. DECADÊNCIA. INEXISTÊNCIA. 1. Não há violação do art. 535 do CPC/1973 quando o Tribunal de origem se manifesta de forma clara, coerente e fundamentada sobre as teses relevantes à solução do litígio. 2. Não é possível, em sede de recurso especial, o reexame de matéria fático-probatória, o que enseja a incidência da Súmula 7 do STJ: "A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial." 3. **Esta Corte possui entendimento de que a acumulação ilegal de cargos públicos, expressamente vedada pelo art. 37, XVI, da Constituição Federal, protraí-se no tempo, podendo ser investigada a qualquer época, até porque os atos inconstitucionais jamais se convalidam pelo mero decurso temporal, não havendo que se falar em decadência da pretensão da Administração.** 4. Agravo interno desprovido. (BRASIL, 2020, grifo nosso)<sup>3</sup>.

Não obstante, muitos podem pensar que todas essas questões estão ultrapassadas como advento das Emendas Constitucionais nº 77/2014 e 101/2019. Contudo, esse pensamento mais afoito não merece prosperar, porque a vedação continua incólume. Afinal, a acumulação de cargos militar e civil somente passou a ser admitida para ingressos ocorridos a partir da EC 77, de 11 de fevereiro de 2014, e, no caso da polícia militar, após a EC 101, de 03 de julho de 2019.

Pensar de forma diversa, em vez de gerar justiça, irá consolidar um cenário de grande desigualdade com aqueles que foram privados do exercício do cargo simultâneo e da percepção da cumulação de proventos entre 1988 e 2014. Ademais, a Administração estaria convalidando ilegalidade sem qualquer amparo legal, pois, diferente do que ocorreu no artigo 11 da EC 20/1998, as novas emendas não trouxeram qualquer disposição sobre a sua aplicação retroativa.

<sup>3</sup> AgInt no REsp 1442008/RS, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/11/2020, DJe 27/11/2020

Acredita-se que, mesmo após as Emendas Constitucionais 77 e 101, a acumulação de cargos civil e militar será de difícil operabilidade em razão das especificidades e peculiaridades que exigem do militar devotamento exclusivo e disponibilidade total, enquanto o inciso XVI do artigo 37 também exige a comprovação da **compatibilidade de horários** e demonstração de que os cargos são privativos, por exemplo da área de saúde.

Na estrutura militar não há carga horária e os cargos, geralmente, são de tenente, capitão, coronel, major, etc. São militares que exercem função na área de saúde ou da educação. Logo, não exercem cargo privativo de médico, enfermeiro, dentista, etc. Será necessário demonstrar que o profissional fez concurso para o cargo privativo da área de saúde ou do magistério, o que exigirá uma atenção redobrada do operador do Direito.

Por isso, defende-se que a acumulação somente será possível se autorizada e disciplinada nas legislações específicas do servidor civil e militar. Por certo, se houver vedação na legislação castrense, remanesce a proibição de acumulação de cargos. Por exemplo, em atenção ao artigo 42, §1º da CF, a lei estadual específica do Estado do Paraná que trata da transferência para a inatividade dos agentes militares estaduais é a de nº 1.943/54, que, nos artigos 167 ao 171, continua a vedar a possibilidade de exercício do cargo civil por militar, salvo na condição de profissional do magistério. Assim, o policial militar não poderá acumular cargo civil na área de saúde por vedação constante na legislação específica.

Não que se falar em inconstitucionalidade da lei castrense, afinal, muitos servidores do Judiciário e do Ministério Público não podem acumular cargos na Administração por vedação expressa nos seus respectivos estatutos. A lei que rege a relação do servidor pode exigir a dedicação exclusiva, inclusive com remuneração diferenciada para tanto.

Isto posto, é possível concluir que a impossibilidade de acumulação de cargos civil e militar continua incólume mesmo após as EC 77 e EC 101,

passando a ser admitida: (i) **para os militares das forças armadas** nos termos do artigo 142, §3º, inciso III, somente na hipótese ocupante de cargo privativo de profissional da área de saúde (alínea c), desde que o concurso tenha se realizado após 11 de fevereiro de 2014, seja demonstrada a compatibilidade de horários e não haja vedação na legislação castrense ou do ente federado. (ii) **para os militares do polícia militar** nos termos do artigo 42, §3º, em todas as hipóteses inciso XVI do artigo 37, desde que o cargo seja privativo com concurso realizado após 03 de julho de 2014, seja demonstrada a compatibilidade de horários e não haja vedação na legislação castrense ou do ente federado.

Acaso sejam adotados esses cuidados no momento do ingresso do servidor civil, acredita-se que, sinceramente, que serão evitados a maior parte dos danos futuros aos regimes próprios de previdência social.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Constituição (1988). *Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998*. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 1998.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Interno no Recurso Especial nº 1442008/RS. Relator: Min. Gurgel de Faria, 16 nov. 2020. *DJe*, Brasília, 27 nov. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo no Recurso Extraordinário nº 741304. Relator: Ricardo Lewandowski, 3 de dezembro de 2013. *DJe*, Brasília, 18 dez. 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvania. *Direito administrativo*. 18. ed. São Paulo, Atlas, 2005.

GASPARINI, D. *Direito administrativo*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Reexame Necessário em Apelação Cível nº 1.0024.04.200743-5/002. Relator: Des. Belizário de Lacerda, 4 de outubro de 2005. *Diário da Justiça*, Belo Horizonte, 31 jan. 2006.



**14**

## **A ADESÃO DOS RPPS ÀS NOVAS ALTERNATIVAS NA GESTÃO DOS INVESTIMENTOS**



**Autor: Eduardo Augusto Reichert**

**Biografia:** Planejador Financeiro CFP®, MBA em Economia e Negócios pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), formado em Ciências Contábeis pela Anhanguera Educacional e em Bacharelado em Química pela Universidade de São Paulo (USP). Além da certificação de planejador financeiro pessoal, possui CGA, CGE e CPA-20, já tendo possuído anteriormente o Certificado de Gestor de Regime Próprio de Previdência Social – APIMEC, Programa de Qualificação Operacional – PQO B3 e Agente Autônomo de Investimentos pela ANCORD. Profissionalmente acumula 8 anos na gestão de RPPS, tendo atuado como diretor e presidente das autarquias de Tatuí e Guarulhos. Foi diretor das associações paulista e brasileira, APEPREM e ABIPEM, respectivamente, sendo da última sócio benemérito. Ocupou a presidência do comitê gestor do Plano Multi da Fundação de Previdência Complementar do Estado de São Paulo. Atualmente atua na área de atendimento institucional aos RPPS da XP Investimentos.

**E-mail:** reichert.ea@gmail.com



**Autor: João Carlos Figueiredo**

**Biografia:** Advogado e Agente Autônomo de Investimentos, presidindo o Instituto de Previdência do Município de Jundiá – IPREJUN desde agosto de 2017, cadeira que já ocupou entre os anos de 2003 e 2010. Atualmente ocupa a presidência da ABIPEM – Associação Brasileira de Instituto de Previdência Estaduais e Municipais – desde 2018, a 1ª vice-presidência do CONAPREV – Conselho Nacional de Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social, a 1ª secretaria da APEPREM, entidade que já presidiu e é membro titular do CNRPPS – Conselho Nacional dos Regimes Próprios de Previdência Social desde 2020. Também ocupa o posto de membro titular dos Conselhos de Gestão de Recursos de Terceiros e de Regulação e Melhores Práticas dos Serviços Qualificados da ANBIMA.

**E-mail:** jcfigueiredojdi@gmail.com

## 1. INTRODUÇÃO

A função de gestor de investimentos e a do Comitê de Investimentos de um Regime Próprio de Previdência Social tem se tornado uma atividade desafiadora e que tem forçado os participantes deste segmento a se especializarem em diversas esferas, haja vista as constantes certificações e o Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios – Pró-Gestão RPPS.

Aliado com todo o compromisso de se qualificarem a fim de promover melhores resultados junto ao seu RPPS, a diminuição da taxa de oportunidade dos investimentos também se apresenta como um desafio a ser superado na esfera dos investimentos. Todo este processo de gestão de ativos direcionados à uma meta atuarial tão desafiadora se torna ainda mais complicado ao lembrar que estas estruturas prestam contas periodicamente para seus órgãos colegiados, além de serem fiscalizados por seus respectivos tribunais de contas e pela Secretaria da Previdência – Ministério da Economia.

## 2. A GESTÃO PASSIVA COMO GRANDE ATOR NAS CARTEIRAS DOS RPPS

Em 2009, através da Resolução CMN 3.790, foram apresentados aos RPPS os fundos indexados ao IMA-B, trazendo ao mercado financeiro imensa correria para a criação de aludidos fundos, ex que na época os oferecidos ao mercado não chegavam a uma dezena. Foi uma forma de poder financiar em curto prazo dívida pública que se venceria rapidamente, garantido a migração de recursos dos RPPS diretamente para a compra de títulos públicos, bem como se iniciou a indexação do ativo ao passivo financiado, permitindo vasta rentabilidade aos RPPS ante ao fechamento

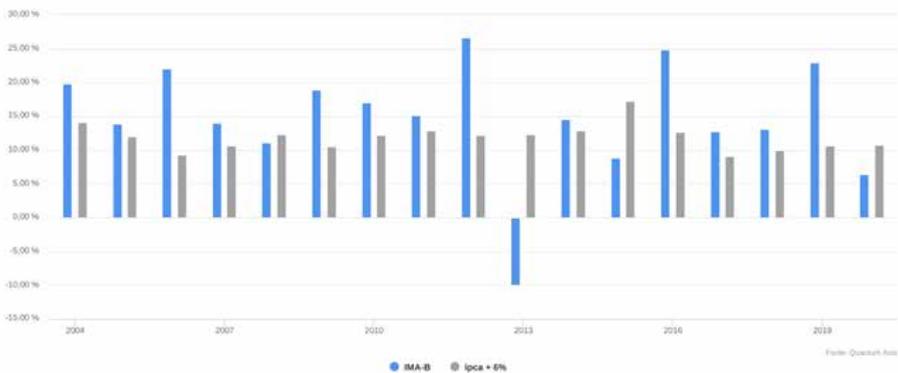
das taxas de juros.

Estes ativos preencheram por bastante tempo a carteira dos gestores por serem ativos de fácil compreensão e que tinham em sua carteira somente ativos garantidos pelo governo federal e ainda representam, conforme dados públicos divulgados pela Secretaria de Previdência, a maior parcela dos fundos investidos pelos RPPS.

Uma maneira visual de enxergar como os ativos de renda fixa entregaram mais que o suficiente para a meta atuarial são os gráficos a seguir, nos quais estão sendo relacionados os principais indicadores dos fundos de renda fixa com o índice oficial de inflação do governo federal, o IPCA - Índice de Preços do Consumidor Amplo.

No primeiro gráfico, são demonstrados como o IMA-B, um índice intermediário, dentre os criados pela Resolução nº 3790/09, se comportou com relação à meta atuarial em intervalos anuais entre os anos de 2004 e 2021 e torna possível entender o porquê da família de fundos IMA-B se tornaram refúgios dentro destas carteiras.

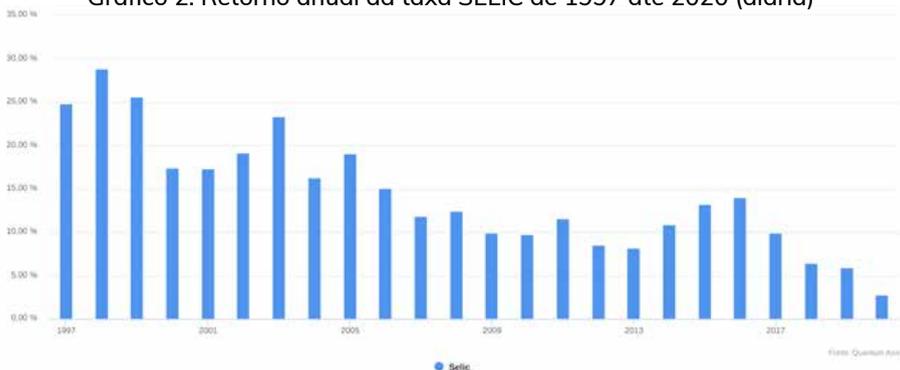
Gráfico 1: Retorno anual do IMA-B e da meta atuarial de 2004 até 2020 (diária)



Fonte: Quantum Axis. Elaborado pelos autores.

No entanto, a diminuição das taxas de juros domésticas começou, ao longo dos anos, demonstrar que os ativos de renda fixa começariam a ter suas rentabilidades menores e consequentemente a tarefa obtenção da meta atuarial tenderia a se tornar cada vez mais desafiadora, conforme os gráficos a seguir.

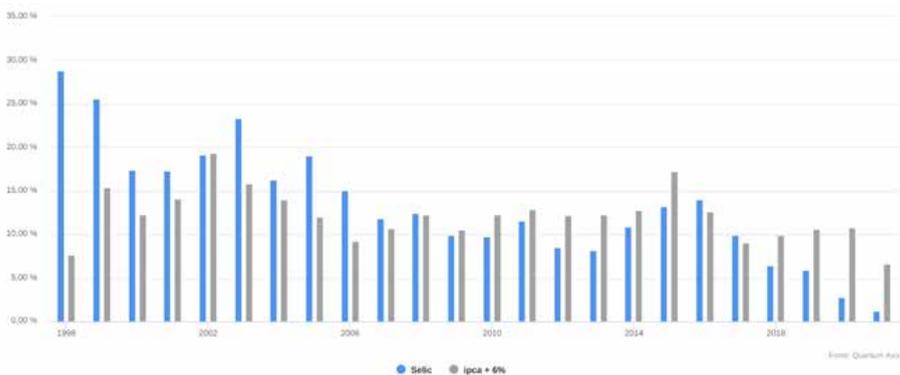
Gráfico 2: Retorno anual da taxa SELIC de 1997 até 2020 (diária)



Fonte: Quantum Axis. Elaborado pelos autores.

O desafio do gestor de um RPPS pode ser mais perceptível quando a taxa de juros demonstrada acima é comparada com a meta atuarial dos anos que antecederam a portaria MF nº 464/2018.

Gráfico 3: Retorno anual da Taxa SELIC e da Meta Atuarial de 1998 até 2021 (diária)



Fonte: Quantum Axis. Elaborado pelos autores.

Quando a taxa de juros é comparada com o compromisso atuarial de um Regime Próprio de Previdência Social, como no gráfico acima, é possível perceber que a tarefa do gestor tem se tornado cada vez mais desafiadora. Uma meta atuarial que esteja abaixo da taxa SELIC – tida no mercado doméstico como o melhor investimento para o menor risco – torna implícita a necessidade do gestor em buscar investimentos diferentes daqueles que comumente fazem parte do seu portfólio.

### **3. AS REDUÇÕES DA META ATUARIAL A PARTIR DO CÁLCULO SUCESSIVO PELA DURATION DO PASSIVO**

Em uma das últimas recentes atualizações promovidas pela Secretaria de Previdência, na Portaria MF nº 464/2018, foi disciplinado que os RPPS devem escolher o menor valor entre a meta de retorno dos investimentos – disciplinada na política de investimentos e a meta permitida de acordo com a duration do passivo do RPPS, sendo que esta segunda deve ser divulgada anualmente pela Secretaria de Previdência. Esta obrigação procurou trazer uma identidade de regulamentação com os demais investidores institucionais.

### **4. A GESTÃO DIRECIONADA A UM PASSIVO**

A diminuição sistêmica dos índices de renda fixa do mercado doméstico juntamente com o cálculo do passivo do RPPS conforme a duration de seu fluxo trouxe à uma realidade pouco discutida anteriormente pelos RPPS: que o retorno dos seus ativos deve focar não em ter o melhor retorno possível, mas sim em apresentar um resultado direcionado para um compromisso específico. Este tipo de gestão que tem como objetivo relacionar os compromissos futuros com os investimentos de modo a fazer com que ambos se comportem de maneira mais harmonica possível é o

que chamamos de ALM – Asset Liability Management.

No trabalho de Oliveira e Paro (2018), foi apresentado como o ALM como ferramenta que busca relacionar a melhor composição possível para a carteira de um RPPS conforme à sua necessidade de caixa se apresentando uma alternativa que tem como solução equacionar as implicações contábeis e atuariais.

Esta nova realidade mudou a percepção por qual se olhava o objetivo de retorno do RPPS, o qual, por muitos anos atuou somente alterando a maior parte da sua carteira entre os índices de renda fixa, alongando a duration da carteira em épocas de abertura da curva de juros e encurtando quando estas sinalizavam fechamento ou alta volatilidade por fatores macroeconômicos.

Por mais que essa diminuição compulsória da meta atuarial do RPPS tenha vindo com o objetivo mister de adequar os retornos às taxas pagas pelo mercado financeiro e relacionar os ativos e passivos, esta variação acabou aumentando os déficits atuariais, já que, ao diminuir a taxa de desconto praticada em seu passivo, é produzido um déficit em valor presente maior.

O pressuposto desta redução é a substituição dos títulos de curto prazo que deveriam compor as carteiras dos investidores previdenciários, eis que os aludidos “fundos de pensão” mantém este ativo em grande monta e a sua troca, ante ao vencimento, se daria por títulos com menor remuneração. Todavia, os RPPS não possuem nem 10% dos seus ativos em títulos diretos, muito menos em títulos com vencimento curto, optando por investir via fundos de investimentos.

Num primeiro instante, esta diminuição das taxas provocou uma sensação de que, com os ativos convencionais, não seria possível atingir a meta atuarial e que um aumento do risco da carteira seria a necessidade imediata às estruturas que desejassem atingir esta meta.

É intuitivo pensar que ativos de maior risco ofereçam maior rentabilidade, senão não haveria razão lógica para o investidor se apropriar de algo que ofereça uma maior capacidade de você obter recursos abaixo do esperado.

Para isso, foram recolhidos os dados das 33, 57 e 70 RPPS, cedidos pela LDB Empresas, para os anos de 2018, 2019 e 2020 respectivamente com objetivo de observar como os retornos se comportaram em relação à volatilidade observada por estas carteiras.

Figura 1: Risco x Retorno da Amostra de RPPS em 2018

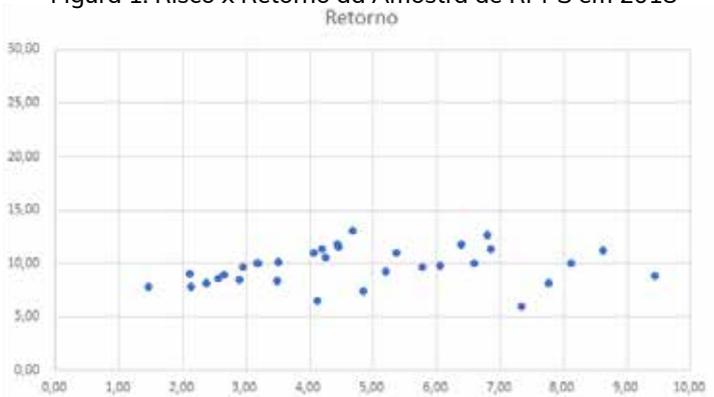


Figura 2: Risco e Retorno da Amostra de RPPS no ano de 2019

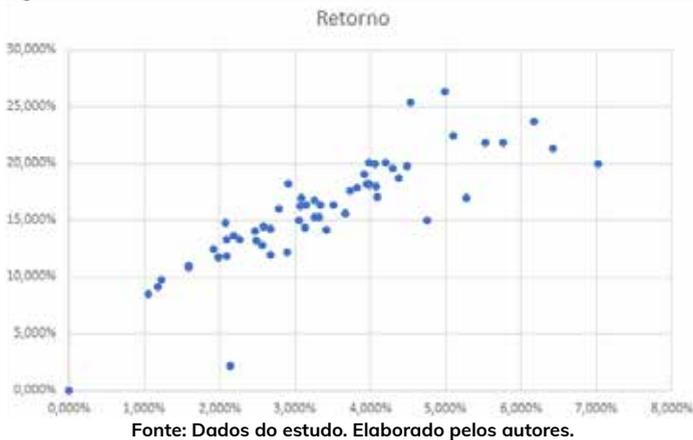
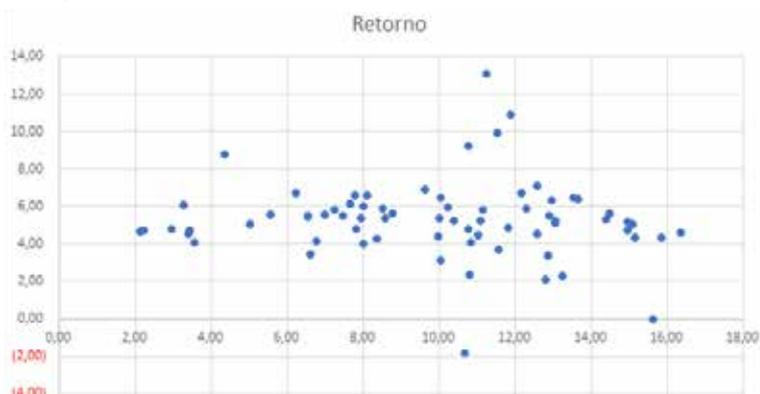


Figura 3: Risco e Retorno da Amostra de RPPS no ano de 2020



Fonte: Dados do estudo. Elaborado pelos autores.

## 5. VOLATILIDADE DAS CARTEIRAS

É possível perceber que as carteiras dos RPPS têm apresentado um constante aumento na volatilidade, em especial para o ano de 2020 motivado também pela pandemia que apresentou seu pior momento para o mercado em março de 2020, acumulando queda no Ibovespa de aproximadamente 45%.

No entanto, o aumento da volatilidade ainda não tem aparentado resultado nas carteiras de investimentos, como é possível observar pelos dados apresentados na tabela abaixo, nos 3 intervalos acompanhados.

Tabela 1: Volatilidade Média nas carteiras de investimento

	Volatilidade Média	Retorno Médio	SELIC	IPCA
2018	4,78%	9,69%	6,43%	3,75%
2019	3,45%	16,38%	5,96%	4,31%
2020	9,94%	5,32%	2,76%	4,52%

Fonte: Elaborado pelos autores.

É ainda visível que a gestão dos RPPS ainda tem forte comportamento com os índices de mercado, não sendo aplicadas técnicas focadas na diminuição da volatilidade e atingimento do passivo atuarial.

## 6. AS ALTERAÇÕES RECENTES NAS POSSIBILIDADES DE INVESTIMENTO

Nos últimos anos, algumas medidas foram permitidas pela Secretaria de Previdência e pelo Conselho Monetário Nacional com objetivo de trazer ferramentas que tornassem possíveis aos RPPS alternativas mais elaboradas na gestão, entre elas duas merecem destaque especial: a marcação dos títulos públicos na curva e a possibilidade de acesso a fundos de investimento no exterior.

Em que pese a pandemia, fator determinante para o aumento da volatilidade na carteira dos RPPS no ano de 2020, um ponto necessário a se deixar claro que a sofisticação da gestão tem como produto necessariamente o desconforto na gestão, buscando as alternativas que, na maior parte das vezes, não são óbvias ao gestor de um RPPS. Desta forma, é objetivo desse artigo discutir duas ferramentas atualmente disponíveis.

### A) Marcação na Curva

Com a Portaria SPREV nº 4 de 05 de fevereiro de 2018, se tornou possível que os RPPS realizassem a marcação de seus títulos públicos pelo valor dos ativos acrescidos de seu respectivo rendimento, dispensando assim a marcação à mercado destes. Essa alternativa, antiga conhecida das Entidades Fechadas de Previdência Complementar, possibilita que o RPPS, desde comprovada a sua capacidade financeira de abrir mão dos valores durante o percurso deste título, deixe de sofrer com a volatilidade auferida pelos títulos.

Em outras palavras, é a possibilidade do RPPS abrir mão da incerteza da volatilidade para garantir o retorno garantido pelo ativo.

A resolução de investimentos ainda implica que o RPPS tenha uma concentração mais significativa em ativos relacionados a "Títulos Públicos Federais", sendo que esta opção se divide entre a compra direta destes títulos e a aquisição deles através de fundos de investimento. A grande maioria dos RPPS ainda utiliza a segunda alternativa, talvez pelo desconhecimento na negociação dos títulos ou pelo pouco conhecimento das vantagens que a compra direta traria no longo prazo.

Sendo que a compra destes títulos pelos fundos implica em duas desvantagens diretas aos RPPS:

### **1. Pagamento de taxa de administração para que um terceiro faça a compra desses títulos.**

Toda vez que um RPPS faz a compra de um título público federal dentro de um fundo de investimento, acaba adicionando um terceiro a mais, responsável por esse fundo de investimento no processo. Esta camada a mais acaba sendo remunerada pela taxa de administração.

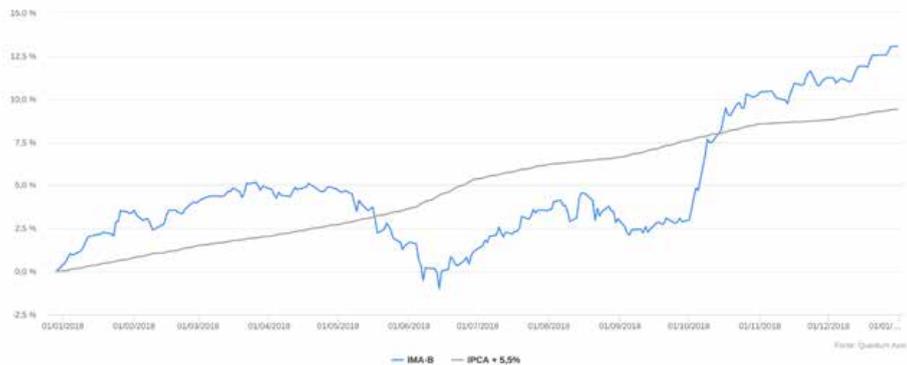
De outro lado, o custo pelo carregamento do título, com custo Selic e Custódia, sempre será inferior ao custo da taxa de administração dos fundos de investimentos. Neste sentido, seria interessante aos RPPS de maior porte que tivessem optado por esta modalidade de investimento, quando a taxa embutida no fundo cobrisse a sua necessidade atuarial. E mesmo em momentos em que essas taxas não contemplem totalmente a meta atuarial, estas tendem a remunerar de maneira mais próxima à necessidade dos RPPS, sem a volatilidade apresentada pelo mercado de renda fixa.

## 2. Impossibilidade de marcação dos títulos conforme o passivo em questão.

Importante lembrar que a gestão de um RPPS, como frisado anteriormente, implica num casamento direto entre o ativo e o passivo, sendo que mais fundamental que a carteira renda de maneira absoluta, é que esta entregue retorno próximo ao crescimento do passivo. É uma gestão orientada pela capacidade de pagar este passivo, conhecida também como ALM – Asset Liability Management.

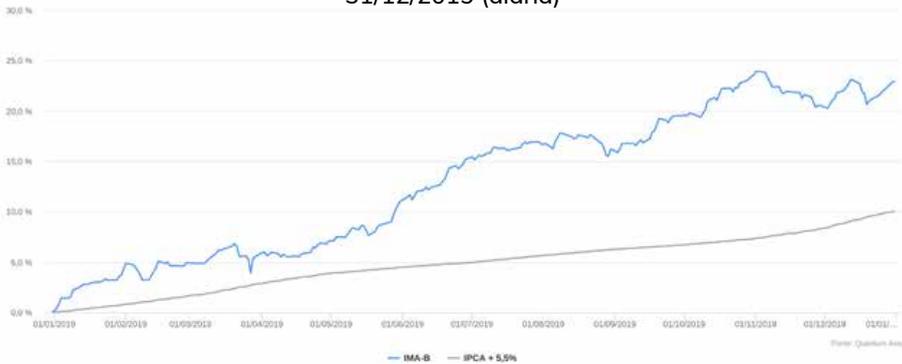
Uma maneira visual de enxergar o descasamento destes indexadores às taxas oferecidas pelos títulos é apresentado pelos gráficos a seguir, em que o índice IMA-B, intermediário entre os índices ANBIMA que acompanhar os títulos de inflação, é confrontado com uma taxa marcada pelo crescimento da inflação + um valor pré-definido.

Gráfico 4: Retorno acumulado (IMA-B e IPCA + 5,5%) – 01/01/2018 até 31/12/2018 (diária)



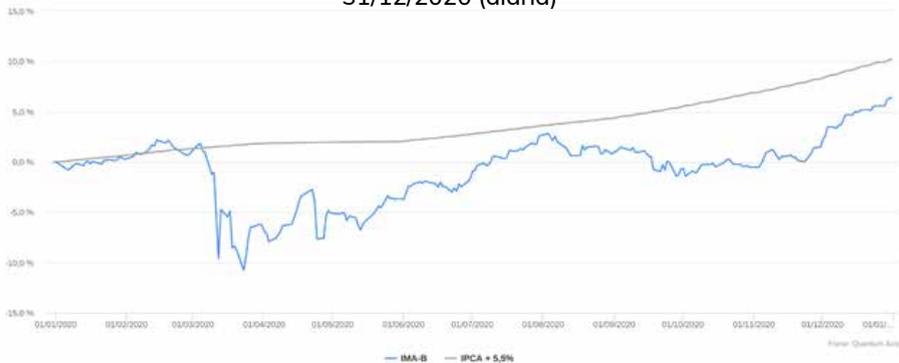
Fonte: Quantum Axis. Elaborado pelos autores.

Gráfico 5: Retorno acumulado (IMA-B e IPCA + 5,5%) – 01/01/2019 até 31/12/2019 (diária)



Fonte: Quantum Axis. Elaborado pelos autores.

Gráfico 6: Retorno acumulado (IMA-B e IPCA + 5,5%) – 01/01/2020 até 31/12/2020 (diária)



Fonte: Quantum Axis. Elaborado pelos autores.

## B) Artigo 9º-A, Investimentos no Exterior

Outra alteração que representou um marco na questão dos investimentos foi a permissão para que os RPPS aloquem recursos em fundos identificados como “Investimento no Exterior”, trazido pela última alteração da resolução que disciplina os investimentos nestes veículos. Neste artigo da resolução, foram relacionados fundos de Dívida Externa, fundos compostos por BDR – recibos lastreados em ações domiciliadas no exterior, fundos “IE” – “Investimento no Exterior” – fundos estes que têm como característica principal terem, pelo menos, 67% do seu patrimônio em ativos de outros países.

A possibilidade de investir em ativos que estejam domiciliados fora do Brasil traz para a carteira do RPPS diferentes fatores de risco e consequentemente uma oportunidade real de diversificação.

A volatilidade dos investimentos no exterior se mostra muito inferior à dos fundos nacionais, o que por si só colabora na redução dos riscos dos investimentos dos RPPS e na expansão do decorrelacionamento na carteira de investimentos. Neste sentido, o gráfico abaixo demonstra a correlação dos principais índices utilizados pelos RPPS e os índices que podem ser acessados pelos RPPS ao investirem em ativos que estão relacionados aos ativos no exterior:

Tabela 2: Matriz de Correlação com dados mensais entre janeiro/2011 e dezembro/2020

	Ativos	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	CDI	1	-0,07	-0,14	-0,12	-0,12	-0,11	-0,04	0,09	0,21	0,06
2	Ibovespa	-0,07	1	-0,2	0,56	-0,18	0,57	-0,67	0,58	0,38	0,6
3	S&P 500	-0,14	-0,2	1	0,42	0,89	0,32	0,66	-0,39	-0,32	-0,39
4	S&P 500 (Moeda Original)	-0,12	0,56	0,42	1	0,26	0,82	-0,4	0,21	0,07	0,22
5	MSCI World	-0,12	-0,18	0,89	0,26	1	0,45	0,68	-0,29	-0,15	-0,3
6	MSCI World (Moeda Original)	-0,11	0,57	0,32	0,82	0,45	1	-0,35	0,32	0,26	0,32
7	Dólar	-0,04	-0,67	0,66	-0,4	0,68	-0,35	1	-0,58	-0,39	-0,58
8	IMA-B	0,09	0,58	-0,39	0,21	-0,29	0,32	-0,58	1	0,8	0,99
9	IMA-B 5	0,21	0,38	-0,32	0,07	-0,15	0,26	-0,39	0,8	1	0,73
10	IMA-B 5+	0,06	0,6	-0,39	0,22	-0,3	0,32	-0,58	0,99	0,73	1

Fonte: Quantum Axis. Elaborado pelos autores.

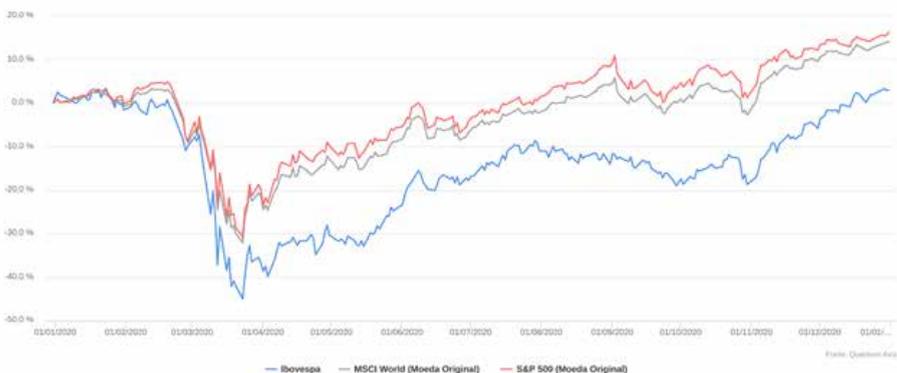
Vale ressaltar que este gráfico busca apresentar as correlações entre os ativos, numa escala de -1 a 1, sendo que quanto mais próximo do menor valor, mais decorrelacionado o comportamento entre dois ativos, ou seja, mais estes se comportam de maneira contrária. Por outro lado, dois ativos com a máxima correlação apresentam comportamento harmônico, subindo e descendo, mesmo que em intensidades diferentes, juntos.

Quando são investidos em dois ativos com máxima correlação, não há ganho pela diminuição do risco, já que o risco da carteira permanece como a média ponderada dos riscos isolados destes mesmos ativos.

De outro modo, as variações que ocorrem no mundo vão, invariavelmente, em sentidos e proporções diferentes a de um único país, seja ele qual for. Não obstante falar que atualmente o Brasil já não configura entre as dez maiores economias do mundo. Os países onde o mercado é extremamente mais incorporado que o Brasil, mantém investimentos no exterior muito acima do padrão trazido pelas alterações recentes na Res. 3922. Isto porque há já sedimentando que a diversificação deve ser procurada não só quanto ao ativo, mas também quanto a localização no globo, tipo de economia, potencial de crescimento, entre outros elementos de comparação.

Nos picos de volatilidade trazidos pelos impactos de riscos globais, os mercados mais avançados mostraram uma recuperação muito mais robusta que o mercado brasileiro, além de quedas menos significativas, trazendo aos investimentos no exterior um ganho excepcional, com menos risco – como apresentado no gráfico a seguir.

Gráfico 7: Retorno acumulado (Ibovespa, MSCI World e S&P 500)– 01/01/2020 até 31/12/2020 (diária)



Fonte: Quantum Axis. Elaborado pelos autores.

No pior momento dentro do exercício, os índices MSCI e S&P500 acumulavam desvalorizações de 32,1% e 30,7%, respectivamente, enquanto o Ibovespa acumulava 45%. Enquanto, no fechamento do ano, os dois primeiros acumulavam valorizações de 14,06% e 16,26%, respectivamente, ao mesmo tempo que o índice acionário brasileiro registrava 2,92% de alta.

Ressalta-se que, por mais que a referida alteração na legislação tenha incluído os fundos de investimento no exterior, outros veículos enquadrados como multimercados e fundos BDRs, alternativas presentes há alguns anos no segmento e que sequer demandam a classificação de investidor qualificado, também possibilitam para a carteira do RPPS acompanhar esses indicadores lastreados em ativos domiciliados no exterior.

## 7. COMPOSIÇÃO MÉDIA DAS CARTEIRAS DOS RPPS

Mesmo com as alterações acima expostas e com claras vantagens na gestão dos RPPS, quando a composição da carteira é confrontada com os dados públicos, é perceptível que a grande maioria ainda não faz uso destas alternativas, se concentrando nos convencionais fundos de investimento que são compostos unicamente por títulos públicos e que, em sua ampla maioria, são marcados a mercado – oscilando conforme abertura e fechamento das taxas de juros praticadas.

Tabela 3: Distribuição da Carteira dos RPPS conforme enquadramento da Resolução CMN nº3922

	<b>Enquadramento</b>	<b>% do total de Participação</b>	<b>Participação</b>
1	FI 100% títulos TN - Art. 7º, I, b	58,70%	R\$ 153.407.173,85
2	FI Renda Fixa - Geral - Art. 7º, IV, a	13,35%	R\$ 34.889.792,97
3	FI de Ações - Geral - Art. 8º, II, a	8,89%	R\$ 23.225.502,69
4	Títulos Públicos de emissão do TN - Art. 7º, I, a	5,93%	R\$ 15.485.897,35
5	Imóveis	2,39%	R\$ 6.253.680,06

Continuação

	<b>Enquadramento</b>	<b>% do total de Participação</b>	<b>Participação</b>
6	FI Multimercado - Aberto - Art. 8º, III	2,20%	R\$ 5.761.629,26
7	FI Renda Fixa "Referenciado" - Art. 7º, III, a	1,96%	R\$ 5.125.100,33
8	Fundo de Ações BDR Nível 1 - Art. 9º-A, III	1,39%	R\$ 3.640.855,08
9	Fundo Investimento - Sufixo "IE" - Art. 9º-A, II	1,37%	R\$ 3.591.479,15
10	FI de Ações - Índices c/ no mínimo 50 ações - Art. 8º, I, a	1,30%	R\$ 3.407.597,20
11	FI em Participações - Art. 8º, IV, a	0,68%	R\$ 1.777.738,76
12	ETF - Índice de Ações (c/ no mínimo 50) - Art. 8º, I, b	0,61%	R\$ 1.593.654,72
13	FI Renda Fixa "Crédito Privado" - Art. 7º, VII, b	0,51%	R\$ 1.341.108,19
14	FI Imobiliários - Art. 8º, IV, b	0,41%	R\$ 1.067.610,67
15	FI em Direitos Creditórios - Cota Sênior - Art. 7º, VII, a	0,18%	R\$ 462.277,13
	Nãoenquadrado/Aguardandoenquadramento/ Restante	0,11%	R\$ 287.452,37
		100,00%	R\$ 261.318.549,77

Fonte: Quantum Axis. Elaborado pelos autores.

## 8. CONCLUSÃO

Não há como fugir da diversificação no longo prazo, com uma carteira de investimentos que mantenha uma boa parte de seus ativos em diferentes fatores de risco, incluindo renda variável. Os juros atuais não permitem que se atinja a meta atuarial sem que se acrescente a renda variável a renda fixa, como se conseguia anteriormente, como mostrado por Reichert, Reis e Gomes (2018) no trabalho "Aplicação da Teoria da Carteira de Markowitz e seu comportamento em relação à meta atuarial de um RPPS".

Mais do que nunca, é necessário entender todas alternativas de investimento presentes na legislação e como cada uma pode agregar – no entanto, como demonstrada a distribuição dos investimentos conforme o itens da resolução é perceptível que este movimento ainda tem muito a ser

desenvolvido, já que a grande maioria dos recursos estão nos investimentos mais convencionais, em especial, o art. 7º, I, b – Fundos 100% Títulos TN. Com isso, não é surpreendente o comportamento da volatilidade nos intervalos analisados.

Os desafios de remunerar os investimentos dos RPPS tendem a exigir ferramentas anteriormente não utilizadas, incluindo uma maior exposição ao risco, risco este que deve ser proporcional ao retorno dele esperado – é imprescindível que este processo de risco seja orientado ao objetivo. O retorno deve ter sempre como foco atingir um passivo e seu respectivo crescimento, como discriminado pelo método de gestão ALM., não se admitindo o risco pelo risco, sem que se tenha limites previamente estabelecidos sobre o orçamento de risco que os RPPS devem se impor, bem como o controle permanente do retorno que o risco corrido traz. Além disso, o conhecimento mais profundo sobre a construção de uma carteira de investimento também torna possível que o gestor consiga balancear sua portfolio e encontrar composições que, mesmo com ativos mais arriscados, consigam entregar menor volatilidade em função da descorrelação.

Além do mais, com a capacitação e o devido conhecimento sobre os instrumentos, é possível que o RPPS consiga capturar oportunidades, adotando uma postura mais ativas na gestão da sua carteira, tendo sempre como horizonte a obtenção das metas atuarias, sob pena de penalizar o ente diante do aumento dos déficits técnicos.

Desta forma, ainda resta uma lacuna grande a ser preenchida pelos gestores no aprimoramento da gestão trazida pelas novas alternativas citadas, além de outras que podem ser objeto de posterior estudo.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria nº 464, de 19 de dezembro de 2018. Dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações atuariais dos regimes próprios de previdência social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e estabelece parâmetros para a definição do plano de custeio e o equacionamento do déficit atuarial. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, ano 155, n. 222, 20 nov. 2018.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Previdência. Portaria nº 4, de 5 de fevereiro de 2018. Forma de comprovação do cumprimento dos parâmetros previstos nos §§ 2º e 3º do art. 16 da Portaria MPS nº 402, de 10 de dezembro de 2008, com redação dada pela Portaria MF nº 577, de 27 de dezembro de 2017, para contabilização dos títulos de emissão do Tesouro Nacional pelos respectivos custos de aquisição acrescidos dos rendimentos auferidos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, ano 155, n. 26, 6 fev. 2018.

OLIVEIRA, R.; PARO, M.; Gestão de investimentos e seus reflexos atuariais e contábeis. In: VIEIRA, L. H. (Coord.). *Regimes Próprios: aspectos relevantes*, 12. São Bernardo do Campo: APEPREM, 2018. p. 134-153.

REICHERT, E.; REIS, R.; GOMES, A. Aplicação da Teoria da Carteira de Markowitz e seu comportamento em relação à meta atuarial de um RPPS. In: VIEIRA, L. H. (Coord.). *Regimes Próprios: aspectos relevantes*, 12. São Bernardo do Campo: APEPREM, 2018. p. 45-64.

