

REGIMES PRÓPRIOS

aspectos
relevantes

17º volume

Coordenadora:
Lucia Helena Vieira

Regimes Próprios:

aspectos relevantes

17º volume
São Bernardo do Campo, 2023

*As opiniões expressadas nos artigos não refletem, necessariamente, a opinião das associações responsáveis pela publicação deste livro.

R335

Regimes Próprios: aspectos relevantes, v. 17 / Lucia Helena Vieira (organizadora). – São Bernardo do Campo: APEPREM, 2023.

Inclui bibliografia.

ISBN: 978-65-80027-05-7

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

CDD: 364.3

Conselho Editorial

Presidente ABIPEM

João Carlos Figueiredo

Presidente APEPREM

Daniel Leandro Boccardo

Coordenadora

Lucia Helena Vieira

Projeto Gráfico e formatação

Laila Di Pietro



APRESENTAÇÃO

ABIPEM e APEPREM há 17 anos começaram um projeto que parecia ser interessante, mas que com o tempo se tornou a maior fonte de conhecimento dos operadores dos Regimes Próprios de Previdência Social, este nosso livro que agora vos apresento.

Durante todos estes anos contamos com a colaboração de um sem número de profissionais, que gratuitamente doaram seus conhecimentos e suas preocupações, como forma de compartilhar com o universo dos regimes próprios temas das mais variadas matizes

Não é diferente nesta oportunidade esta feliz coincidência. Novamente estamos apresentando agora nosso 17º. Volume, com artigos dos mais variados temas, tudo como forma de colaborar com a formação das milhares de pessoas que serão atingidas pela obra.

Os nossos agradecimentos aos autores desta edição, pela qualidade dos seus artigos e pela disponibilidade em colaborar com o crescimento da cultura previdenciária.

ABIPEM e APEPREM se orgulham de mais uma vez estarem a frente de um projeto onde o que importa é o ser humano, e onde o conhecimento se irradia para além das nossas vistas.

Boa Leitura!

João Carlos Figueiredo
Presidente ABIPEM

Daniel Leandro Boccardo
Presidente APEPREM

PREFÁCIO

A atuação das associações representativas dos RPPS, inclusive ABIPEM e APEPREM, na capacitação e fortalecimento da cultura previdenciária, com realização de congressos, seminários e publicações são fundamentais para o fortalecimento do setor e para formação dos dirigentes dos Regimes Próprios de Previdência Social.

Sendo um leitor e admirador das publicações "Regimes Próprios: aspectos relevantes", antes mesmo de vir para o Ministério da Previdência Social, não seria possível negar o convite para escrever o prefácio da edição 2023. Pelo contrário, fiquei bastante honrado.

Esta 17ª edição mantém o modelo vitorioso de reunir artigos de profissionais com reconhecida atuação no segmento, propiciando ao leitor acesso a diferentes visões sobre assuntos que estão diretamente relacionados ao seu dia a dia, aguçando inclusive seu senso crítico para os constantes desafios de gestão dos recursos financeiros destinados a custear os benefícios.

A leitura dos artigos que compõem a 17ª edição reforça ainda mais minha convicção da necessidade de que os dirigentes dos RPPS tenham dedicação exclusiva nesta tarefa. Os desafios, alguns deles aprofundados nos artigos, são muito maiores do que a rotina operacional de aplicação, resgate e pagamento. É importante estudo, conhecimento e dedicação para que ocorram as melhores escolhas.

Nesta edição também são abordados alguns temas que recentemente vêm ganhando bastante relevância nas discussões previdenciárias e que merecem especial atenção, uma vez que a

qualquer momento um de nós pode se deparar com situações que há alguns anos não faziam parte do mundo RPPS.

Acredito que vários leitores ao passarem os olhos no sumário desta edição ficarão tentados a não seguir a ordem das páginas, e cada um, de acordo com o seu perfil, curiosidade ou ansiedade, escolherá um artigo diferente para iniciar sua leitura. Optei por não citar nenhum dos títulos dos artigos para não induzir ninguém na escolha.

Espero que todos aproveitem bastante o compartilhamento de conhecimento e inquietações que os artigos desta edição nos trazem e que possam contribuir para que a Previdência Social brasileira complete novos centenários.

Boa leitura!

Paulo Roberto dos Santos Pinto
Secretário de Regime Próprio e Complementar
do Ministério da Previdência Social



01

OS 100 ANOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: CONQUISTA E DESAFIOS/
A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019 E O IMPACTO NOS
RPPS: DA NECESSIDADE DE GESTÃO PROFISSIONAL NO RPPS E
DE ACOMPANHAMENTO PERMANENTE PELOS ENTES FEDERADOS

Cláudia Fernanda Iten

12

02

GOVERNANÇA PREVIDENCIÁRIA

Alexandre Manir Figueiredo Sarquis

42

03

OS DESAFIOS DA CERTIDÃO DE TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO NO
PROCESSO PREVIDENCIÁRIO

Vera Maria Corrêa Queiroz

72

04

A ATUAÇÃO DO SERVIÇO SOCIAL NO DESENVOLVIMENTO DE
PRÁTICAS DE EDUCAÇÃO PREVIDENCIÁRIA NO RPPS

Edla Correia Siqueira, Carla de Matos Leorne,
Sueli Santos Amorim e Samanda Alves do Nascimento

100

05

O § 14 DO ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL: EFEITOS
DE SUA APLICAÇÃO PARA OS SERVIDORES ESTATUTÁRIOS E
CELETISTAS

Magadar Rosália Costa Brigue

114

06

PREVIDÊNCIA DO SERVIDOR PÚBLICO, COMPETÊNCIAS
LEGISLATIVA E REGULATÓRIA DA UNIÃO, CERTIFICADO DE
REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA E O RE 1.007.271

Fernando Ferreira Calazans

142

07

A CONVERSÃO DE TEMPO ESPECIAL NO REGIME PRÓPRIO DE
PREVIDÊNCIA E A EFETIVA APLICAÇÃO DO TEMA 942 DO STF

Miguel Horvath Junior e Maria Lúcia Moreno Lopes

162

08

CONSELHOS PREVIDENCIÁRIOS ENQUANTO ÓRGÃOS DE
CONTROLE E PARTICIPAÇÃO NA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA:
UM PANORAMA DOS CONSELHOS DOS REGIMES PRÓPRIOS DO
ESTADO DA PARAÍBA

Sara Maria Rufino de Sousa

186

09

SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL DOS MILITARES: UMA ANÁLISE
SISTÊMICA E JURÍDICA DAS NORMAS DE APLICAÇÃO

Cel. Lanes Randal Prates Marques e Danilo Alexandre Mori Azolini

226

10

A COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PREVIDENCIÁRIA COMO INSTRUMENTO PARA O ATINGIMENTO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA

Isabel Roxane Cardoso Aires

250

11

APOSENTADORIA DAS PESSOAS TRANSGÊNEROS NOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Majoly Aline dos Anjos Hardy

272

12

AVALIAÇÃO BIOPSISSOCIAL DA DEFICIÊNCIA: REQUISITO TÉCNICO PARA A CONCESSÃO DE APOSENTADORIA ESPECIAL DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA

Claudio José Trezub

300

13

OS RPPS E OS PILARES DE UMA GESTÃO PREVIDENCIÁRIA RESPONSÁVEL

Diana Vaz de Lima

338

14

GOVERNANÇA NOS INVESTIMENTOS DOS RPPS: A IMPORTÂNCIA DE BOAS PRÁTICAS NA GESTÃO DE ATIVOS

João Carlos Figueiredo e Marcelo Vizioli Rosa

364

15

A FILIAÇÃO AFETIVA E OS EFEITOS PARA A CONCESSÃO DE PENSÃO AO PAIS E FILHOS AFETIVOS E PARA O PENSIONISTA QUE JÁ RECEBE PENSÃO DO PAI BIOLÓGICO: UMA ANÁLISE DA FAMÍLIA SOCIOAFETIVA NA SOCIEDADE PÓS-MODERNA

Miguel Horvath Junior e Magadar Rosália Costa Briguet

378

16

PROJEÇÕES DA COMPENSAÇÃO PREVIDENCIÁRIA NO CÁLCULO ATUARIAL DO RPPS

Leonardo da Silva Motta e Rafael Forneck Bahiense Gomes

394

17

OS ATIVOS GARANTIDORES E OS APORTES DE BENS, DIREITOS E DEMAIS ATIVOS: ALGUMAS REFLEXÕES

Marcos Ferreira da Silva

418

Cláudia Fernanda Iten

Coordenadora Geral de Normatização e Acompanhamento Legal do Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público, da Secretaria de Regime Próprio e Complementar, Ministério da Previdência Social. Advogada. 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. Certificação Profissional Dirigente Avançado/ Totum. Membro da Comissão Permanente de Acompanhamento de Ações Judiciais Relevantes – COPAJURE.

01

OS 100 ANOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: CONQUISTA E DESAFIOS

A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019 E O IMPACTO NOS RPPS: DA NECESSIDADE DE GESTÃO PROFISSIONAL NO RPPS E DE ACOMPANHAMENTO PERMANENTE PELOS ENTES FEDERADOS

1 INTRODUÇÃO

2 OS 100 ANOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: CONQUISTA E
DESAFIOS

3 A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019 E O IMPACTO
NOS RPPS. DA NECESSIDADE DE GESTÃO PROFISSIONAL NO
RPPS E DE ACOMPANHAMENTO PERMANENTE PELOS ENTES
FEDERADOS

4 DA DESCONSTITUCIONALIZAÇÃO DAS REGRAS
PREVIDENCIÁRIAS

5 DA REFORMA PREVIDENCIÁRIA NOS ENTES COM RPPS
COMO MEDIDA PARA SE ATINGIR O EQUILÍBRIO FINANCEIRO E
ATUARIAL DOS RPPS

6 PAINEL DE ACOMPANHAMENTO DAS ADEQUAÇÕES À
EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019 PELOS ENTES
FEDERATIVOS

7 DA NECESSIDADE DE ACOMPANHAMENTO PERMANENTE E
DE REAVALIAÇÕES PERIÓDICAS

8 VISÃO AMPLA E DE LONGO PRAZO, GESTÃO PROFISSIONAL,
EQUILÍBRIO E EDUCAÇÃO

9 A REFORMA PREVIDENCIÁRIA RECENTE QUE OCORREU NA
SUÍÇA

10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

REFERÊNCIAS

1 INTRODUÇÃO

Neste ano de 2023, no dia 24 de janeiro, a Previdência Social brasileira completou 100 anos. O marco da legislação previdenciária no Brasil foi a Lei Eloy Chaves, de 1923, que criou as Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAP), inicialmente voltadas apenas aos trabalhadores de empresas de estradas de ferro.

Nesses 100 anos, a Previdência Social consolidou-se como um dos modelos de proteção mais completos do mundo e conquistou grandes avanços e inovações.

Ao mesmo tempo há vários desafios, o que requer constante acompanhamento e aperfeiçoamento da previdência social no Brasil e que sejam promovidas mudanças necessárias ao seu tempo.

Um dos maiores desafios é o envelhecimento da população que já trouxe e que trará mudanças futuras.

Em um cenário onde a longevidade tem aumentado, mais pessoas têm solicitado e usufruído por mais tempo o seu direito de aposentadoria, onde possam ter uma renda sem ter a necessidade de exercer um trabalho remunerado na fase da vida onde muitas vezes a saúde passa a ser mais frágil.

Dessa forma, neste breve artigo, tem-se como objetivo geral registrar o marco de 100 anos da previdência social brasileira como um direito e conquista dos brasileiros, assim como compreender a relação entre a longevidade e a previdência social nos dias atuais, apontando a relação entre longevidade, sociedade e os resultados sobre a previdência com suas conquistas e seus desafios constantes.

Ao longo desses 100 anos de proteção social no Brasil, a previdência já passou por diversas reformas para adequação do sistema

previdenciário e para possibilitar a cobertura dos atuais aposentados e pensionistas, assim como dos demais benefícios previdenciários.

O progresso social ocorrido nas últimas décadas vem proporcionando um considerável crescimento da expectativa de vida dos cidadãos, ocasionando a ocorrência de intensas mudanças nos modelos de proteção do sistema previdenciário do País e no mundo.

Dentre as mudanças ocorridas no Brasil, citamos a mais recente, a Emenda Constitucional nº 103/2019 que veio a ficar conhecida como a última Reforma da Previdência, ocasionando significativas modificações no regramento previdenciário brasileiro, inclusive nos Regimes Próprio de Previdência Social.

Partindo-se destes preceitos, o presente artigo irá tratar também do sistema previdenciário no Brasil após a Emenda Constitucional nº 103/2019, com ênfase aos RPPS e a importância e necessidade de uma gestão previdenciária profissional e do acompanhamento permanente da previdência social com revisões periódicas.

Iremos abordar também, apenas como informação, conteúdo sobre a reforma previdenciária recente que ocorreu na Suíça.

Nesse contexto, temos muito a comemorar neste ano em que comemoramos 100 anos de proteção previdenciária social aos brasileiros, mas temos que estar cientes e atentos aos desafios que se apresentam ao longo dos anos. Para tanto, estudos, informação e conhecimento constantes, aliados a boa gestão, são essenciais para que a nossa previdência perdure por muitos e muitos outros centenários e que possa garantir a proteção social que os brasileiros tanto almejam e merecem.

2 OS 100 ANOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: CONQUISTA E DESAFIOS

24 de janeiro de 2023, dia em que a Previdência Social brasileira completou 100 anos e a partir da sua origem, em 1923, a cada dia mais, a Previdência está presente na vida do cidadão e da sua família brasileira, desde o nascimento, com o auxílio maternidade, até a morte, gerando benefício aos dependentes.

Nesses 100 anos, a Previdência Social consolidou-se como um dos modelos de proteção mais completos do mundo e conquistou avanços e inovações, com a crescente proteção previdenciária acompanhada da crescente demanda.

Para acompanhar a evolução histórica e de avanços na previdência social, destacamos o recente livro "Os 100 anos da Previdência Social", lançado em dezembro de 2022 pelo então Ministérios do Trabalho e Previdência, agora Ministério da Previdência Social (BRASIL, 2022).

Ao mesmo tempo há vários desafios, o que requer constante acompanhamento da previdência social no País, promovendo às adaptações necessárias ao seu tempo.

Sabemos que o regime geral de previdência social que tem como órgão gestor o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, assim como a grande maioria dos 2144 Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS atualmente existentes e ativos no Brasil, regimes estes de repartição simples, precisam de acompanhamento constante especialmente em relação à situação financeiro e atuarial.

Abordando com mais atenção os RPPS, a gestão com comprometimento, observância e cumprimento às normas legais que norteiam os RPPS por parte dos gestores públicos, a capacitação e

profissionalização dos dirigentes, conselheiros e demais atores da gestão do regime, são fundamentais para o alcance do equilíbrio das contas públicas e para a sustentabilidade financeira e atuarial dos regimes previdenciários no curto, médio e longo prazos, porém, apenas isso não basta.

O envelhecimento ou, melhor, a longevidade populacional é um fenômeno e realidade mundial. A redução das taxas de mortalidade e de fecundidade, aliado ao aumento da expectativa de vida, demandam mudanças consideráveis no perfil demográfico da sociedade.

Segue a pirâmide etária brasileira contendo informações sobre natalidade, idade média da população, longevidade, em um comparativo 2012 x 2021 (IBGE).



Vejamos pirâmides demográficas com projeções para 2030, 2040, 2050 e 2060.



Não podemos enxergar o reflexo da longevidade populacional no aspecto demográfico, tão somente. Necessária a visão ampla, multissetorial, com enfoque cultural, histórico, econômico, psicossocial.

A expectativa de vida da população mundial tem aumentado em

decorrência de vários fatores, dentre os quais podemos citar: avanço na medicina, na ciência, pesquisas, tecnologia, aumento do nível de desenvolvimento social, maior alcance na proteção social, inclusão maior da mulher no mercado de trabalho e na sociedade como um todo.

E é uma conquista. A longevidade é uma conquista, pois indica melhores condições humanas, mais inclusão, melhor qualidade de vida.

Por outro lado, o aumento da longevidade, do processo de envelhecimento da população torna-se um grande desafio a ser enfrentado, especialmente no que se refere ao sistema de proteção social à população. Como garantir a cobertura de riscos sociais para uma população que cresce em ritmo acelerado e com demandas cada vez mais específicas e necessárias?

Uma sociedade envelhecida é caracterizada por uma proporção crescente de aposentados em relação à população ativa. As sociedades envelhecem quando as taxas de fertilidade diminuem de modo que menos crianças nascem, ou quando a longevidade aumenta, ou ambos. O envelhecimento afeta praticamente todas as sociedades nos dias atuais, mas mais ainda os países industrializados.

O envelhecimento – ou longevidade - da população, além de impactar o sistema de proteção social de um modo geral, afeta direta e especialmente a previdência, por sua natureza de proteção social, principalmente na velhice.

O Brasil possui ampla cobertura previdenciária à população idosa, uma das maiores se comparadas a dos demais países da América Latina. Necessário que se mantenham níveis adequados de proteção social, aliados à sustentabilidade dos regimes previdenciários, especialmente com o constante aperfeiçoamento da legislação previdenciária de âmbito geral e local, no âmbito de cada ente federativo que possui RPPS.

Ainda, como a previdência social tem relação direta com a saúde, na medida em que a população envelhece, os custos com a saúde e incapacidade laborativa crescem substancialmente, razão pela qual são necessárias políticas públicas que incentivem as boas práticas, inclusão, hábitos de vida saudável, qualidade de vida, cuidados com a saúde de forma preventiva.

Além disso, a previdência social tem relação direta também com políticas de trabalho e renda. Neste aspecto, são necessários investimentos na educação, na formação educacional e na qualificação profissional para que os futuros idosos tenham um nível de formação e profissionalização mais elevado em relação à dos idosos de hoje e com isso se mantenham por mais tempo aptos, com capacidade laborativa, contribuindo e garantindo proteção previdenciária.

Aliado à maior e melhor qualificação, necessário o aprimoramento de políticas de combate à discriminação no mercado de trabalho em decorrência da idade, muito embora o primeiro acarrete no segundo, como consequência.

Como se vê, o envelhecimento populacional exige atenção a uma série de políticas públicas e a ampliação das já existentes.

Diante do acelerado processo de envelhecimento e maior longevidade da população, necessário garantir o desenvolvimento econômico, o equilíbrio das contas públicas e a sustentabilidade dos sistemas e é fundamental que, concomitantemente, se garanta o desenvolvimento social, com acesso à infraestrutura adequada, saúde, qualidade de vida e equidade, amparando o direito humano de uma velhice não apenas longínqua, mas ativa e digna.

A concretização do conjunto de fatores acima somente será possível se houver o reconhecimento da previdência social, da saúde, da longevidade 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 que o País e a sociedade estejam preparados para a inclusão, cada vez maior, de pessoas com mais idade no dia a dia, no mercado de trabalho, no convívio em sociedade.

Somente assim, teremos a longevidade impactando de forma positiva e o chamado envelhecimento ativo e digno.

Ou seja: se desejarmos que o envelhecimento seja uma experiência positiva – e pode ser – a longevidade deve ser acompanhada de melhores condições, de oportunidades permanentes, de atenção à saúde, à participação de todos no mercado de trabalho por mais tempo e em todas as áreas.

A Organização Mundial da Saúde – OMS adotou o termo “envelhecimento ativo” para expressar a longevidade como um processo de conquista.

O envelhecimento ativo nada mais é do que o processo de otimização das oportunidades de saúde, participação e segurança, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida à medida que as pessoas ficam mais idosas.

O envelhecimento ativo permite que as pessoas percebam o seu potencial para o bem-estar físico, social e mental ao longo da vida, incentivando a participação da sociedade de acordo com suas necessidades, anseios e capacidades; ao mesmo tempo, propicia proteção, segurança e cuidados adequados, quando necessários.

O termo “ativo” refere-se à participação contínua nas questões sociais, econômicas, culturais, civis, e não somente à capacidade de estar fisicamente ativo ou de fazer parte da força de trabalho.

Ainda, a profissionalização e o aperfeiçoamento constante,

juntamente com a institucionalização de ações que integram as políticas públicas, contribuem para o equilíbrio das contas públicas e, conseqüentemente, com a boa e eficaz gestão pública, com a entrega de mais e melhores serviços à sociedade.

3 A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019 E O IMPACTO NOS RPPS. DA NECESSIDADE DE GESTÃO PROFISSIONAL NO RPPS E DE ACOMPANHAMENTO PERMANENTE PELOS ENTES FEDERADOS

O sistema previdenciário brasileiro constitui-se como um importante programa capaz de produzir resultados extremamente positivos para com os cidadãos em razão de buscar que seja garantida a sua dignidade principalmente daqueles que se encontram em situações desfavoráveis ou mesmo na idade avançada, contribuindo assim para o exercício do princípio constitucional da dignidade humana.

Todavia, o progresso social ocorrido nas últimas décadas vem proporcionando um considerável crescimento da expectativa de vida da população, ocasionando, conseqüentemente, a ocorrência de intensas mudanças nos mais variados modelos de proteção do sistema previdenciário.

Dentre as mudanças ocorridas no Brasil, iremos citar a mais recente, a Emenda Constitucional nº 103/2019 que veio a ficar conhecida como a última Reforma da Previdência, provocando significativas modificações no regramento previdenciário brasileiro, inclusive nos Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, fazendo com que os entes federativos, apesar de lhes ter dado autonomia para o desenvolvimento de seus planos de benefícios previdenciários, necessitar se adequar inicialmente às disposições de eficácia plena e aplicação imediata estabelecidas pela referida Emenda, como por exemplo, a alíquota de

contribuição do servidor no mínimo igual à do servidor federal e o rol de benefícios custeado pelo RPPS apenas aposentadoria e pensão por morte.

Partindo-se deste preceito, o presente artigo vem tratar da política previdenciária no Brasil após a Emenda Constitucional nº 103/2019, com ênfase aos RPPS, apresentando como objetivo central o de demonstrar a necessidade dos entes federativos que possuem RPPS, discutirem acerca da adequação do plano de benefícios semelhante ao previsto na EC nº 103/2019 para que assim possam equilibrar-se, alcançar a sustentabilidade, cumprir com o princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial e contribuir com o equilíbrio das contas públicas.

4 DA DESCONSTITUCIONALIZAÇÃO DAS REGRAS PREVIDENCIÁRIAS

Inicialmente, cabe trazer a definição do que venha a ser a "desconstitucionalização" para que assim se tenha uma maior compreensão do tema.

Cândido (2019) vem a preceituar que a desconstitucionalização está ligada diretamente na retirada de certos elementos normativos pela qual se encontrava inserida na Carta Magna, passando a regulamentá-las através de lei, seja de forma complementar como também ordinariamente. Sendo que tal mudança, de constitucional para infraconstitucional, vem a ocorrer a partir do momento em que surge o interesse de promover determinadas alterações do comando legal, em razão deste ato ser considerado mais simples de ser realizado do que por intermédio de uma Emenda Constitucional.

Desta forma, no que tange a reforma previdenciária, Miranda

(2020) veio a lecionar que a desconstitucionalização dos regramentos previdenciários criou um temor na população brasileira, principalmente pelo fato de se tornar simples, a partir de então, modificações na lei. Ou seja, de acordo com o autor supracitado, ao se alterar os artigos 40 e 201 da Constituição Federal de 1988 conforme ocorreu com a Emenda Constitucional nº 103/2019, se dispõe que os preceitos normativos que vem a reger o sistema previdenciário sejam retirados da Carta Magna e passe a ser disposta por Lei Complementar, facilitando, de uma forma em geral, aprovações de possíveis mudanças promovidas pelo governo, passando assim, tais leis, a estabelecerem os elementos primordiais do direito previdenciário.

Em face da desconstitucionalização das regras de concessão e forma de cálculo dos benefícios previdenciários é que a Emenda Constitucional nº 103, de 2019 deu autonomia aos entes federativos com RPPS de estabelecerem as regras de benefício dos servidores em lei local.

5 DA REFORMA PREVIDENCIÁRIA NOS ENTES COM RPPS COMO MEDIDA PARA SE ATINGIR O EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL DOS RPPS

Inicialmente, torna-se necessário enfatizar que a previdência social configura como parte integrante do sistema de proteção social instituído no território brasileiro, sendo que o trabalhador em idade ativa contribui com parte de sua renda presente, mediante contribuição obrigatória, para que na inatividade, velhice, invalidez ou morte possa, ele ou seu dependente em caso de óbito, receber os benefícios que lhes são devidos.

E a Constituição Federal de 1988 veio a possibilitar aos entes federados a instituição de regime próprio de previdência social com o

intuito central de desvincular os seus servidores do RGPS, vinculando-os aos RPPS instituídos nos seus Estados e Municípios.

Cabe mencionar que após a promulgação da Emenda Constitucional nº 103/2019 ficou vedada a instituição de novos RPPS.

Assim, pode-se afirmar que o Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos constitui-se de uma ferramenta constitucional, cujo seu objetivo é garantir, conforme já explanado anteriormente, por meio de recursos financeiros, o pagamento de benefício previdenciário ao segurado e dos seus dependentes, em virtude do afastamento obrigatório das suas atividades laborais desenvolvidas ao longo dos anos, seja por motivos invalidez, idade avançada ou morte, fazendo com que a sustentabilidade se destaque como elemento primordial para a aplicação deste modelo previdenciário, assegurando que os recursos financeiros estejam disponíveis para arcar com os benefícios previdenciários a curto, médio e longo prazos.

Todavia, vale ressaltar que nem todos os entes federativos existentes no Brasil adotaram o modelo do RPPS. Atualmente são 2.144 RPPS ativos e vigentes, ou seja, aproximadamente 40% dos entes federativos possuem RPPS. Estes entes, que se estruturam neste sistema previdenciário, vieram a necessitar, a partir da entrada em vigor da EC nº 103/2019, a realizar a sua própria reforma, com exceção da União, promovendo o seu respectivo regramento ou seguindo os preceitos estabelecidos pela referida Emenda Constitucional, principalmente para com aqueles que se encontram em déficit atuarial, sempre levando em conta o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário local.

A reforma no plano de benefícios, novos requisitos, forma de cálculo e reajuste, não atingiu diretamente os servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios com RPPS. Porém, algumas prescrições da reforma como alíquota mínima de contribuição do servidor, rol de benefícios limitado a aposentadoria e pensão por morte, instituição

do regime de previdência complementar com o estabelecimento do teto do RGPS aos futuros proventos dos novos servidores, passaram a atingir a todos os entes públicos com RPPS, mesmo para aqueles que ainda não promoveram a reforma local. São os chamados dispositivos da Emenda Constitucional nº 103/2019 de eficácia plena e aplicação imediata a todos os entes com RPPS.

Vale ressaltar ainda que a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, intitulada como a Lei de Responsabilidade Fiscal, veio a estabelecer preceitos normativos acerca das finanças públicas fazendo com que os administradores públicos observem o aspecto contributivo, organizem as finanças de acordo com as normas de contabilidade e atuária que venham a alcançar e preservar o seu equilíbrio financeiro e atuarial.

É o que dispõe o artigo 69 da Lei Complementar nº 101/2000, vejamos: "Art. 69. O ente da Federação que mantiver ou vier a instituir regime próprio de previdência social para seus servidores conferir-lhe-á caráter contributivo e o organizará com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial. "

Levando em consideração questões econômicas externas e internas que estão direcionando os entes com RPPS a vivenciarem situação delicada e imprescindível de uma tomada de decisão, uma vez que o déficit financeiro e atuarial atinge quase a totalidade dos RPPS existentes no País, tende a seguir a lógica que a simples adequação da alíquota de contribuição dos servidores e do rol de benefícios gerido e custeado pelos RPPS, por si só, não irá acompanhar sua demanda de suprimento.

Em outras linhas, será necessário a implementação de alguns, se não todos, preceitos e regras da Emenda Constitucional nº 103/2019 para a busca do equilíbrio financeiro e atuarial, ou seja, além de modificar a alíquota de contribuição dos servidores, estabelecer novas

regras ao plano de benefícios, tendo como finalidade o cumprimento do princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial.

Desta forma, pode-se dizer que a efetivação de uma política pública própria, direcionada para com a estabilidade financeira e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social, carece que a sua inclusão seja realizada por meio de atividades governamentais continuadas e gestão profissional.

Para tanto, é indispensável à adoção de medidas que visem à melhoria da gestão dos RPPS, a boa e eficaz gestão pública, como a profissionalização dos dirigentes, conselheiros e demais atores e servidores envolvidos na gestão dos RPPS, a implementação de ações de educação previdenciária e financeira envolvendo a plena participação dos servidores, implementação e ou melhoria constante dos mecanismos de controle e da transparência da gestão pela qual venha a propiciar a supervisão da sociedade de uma forma em geral.

6 PAINEL DE ACOMPANHAMENTO DAS ADEQUAÇÕES À EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019 PELOS ENTES FEDERATIVOS

Atualmente 668 (seiscentos e sessenta e oito) dos 2144 (dois mil, cento e quarenta e quatro) entes federados com RPPS ativos realizaram as adequações às regras da Emenda Constitucional nº 103/2019 referente ao plano de benefícios, adotando, no mínimo, 80% (oitenta por cento) das mesmas regras previstas na referida Emenda. Portanto, aproximadamente 31% (trinta e um por cento), base fevereiro de 2023.

Para acompanhar e ter acesso às informações completas e detalhadas, inclusive por região e especificação dos entes por Estado, o

Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público - SRPSP, da Secretaria de Regime Próprio e Complementar – SRPC divulgou um painel de acompanhamento da reforma da previdência pelos entes.

Referido painel é atualizado mensalmente e pode ser acessado através do link:

<https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/dados-e-estatisticas/previdencia/painel-estatistico-da-previdencia/regimes-proprios-de-previdencia-social-1/painel-de-acompanhamento-da-reforma-previdenciaria>.

Ainda, mensalmente, o DRPSP divulga o Informe Mensal dos RPPS, criado com a finalidade de atualizar os gestores, conselheiros, servidores e demais profissionais que atuam nesse segmento, dos principais temas voltados ao RPPS e das medidas adotadas pela Subsecretaria visando o fortalecimento desses regimes.

O informe mensal pode ser acessado através do link:

<https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico-publico/acontece-na-srpps/acontece-na-srpps>.

Dentre as informações divulgadas, há a apresentação da situação geral dos RPPS dos entes federativos quanto à EC 103/2019, tendo por base a legislação encaminhada pelos entes e analisada pela equipe da SRPC.

A transparência dessas informações, além da melhor maneira de promover a consciência política e das ações governamentais, é uma forma de permitir e incentivar a participação democrática e de aumentar a qualidade das políticas públicas.

7 DA NECESSIDADE DE ACOMPANHAMENTO PERMANENTE E DE REAVALIAÇÕES PERIÓDICAS

Ainda que a Emenda Constitucional nº 103/2019 possa representar uma oportunidade na busca da sustentabilidade a médio e longo prazo no sistema previdenciário brasileiro, apresentando pontos positivos em sua estrutura principalmente no que tange a equidade e convergência entre os regimes, tem-se ainda a presença do que podemos chamar de brechas que, para melhor alcance dos seus objetivos e efeitos, necessitariam ser reformuladas.

Podemos citar a exclusão do alcance dos entes estaduais e municipais no que tange a reforma do plano de benefícios dos seus servidores, conforme preceituava inicialmente a PEC nº 6/2019 e que em um último momento foi retirado do seu texto base, fazendo com que assim acabasse gerando uma diversidade nos regramentos previdenciários entre os entes federativos com RPPS.

Nesta conjuntura torna-se de suma importância que a particularidade mencionada acima e das demais existentes passem a ser debatidas, especialmente com foco principal nos entes que ainda não promoveram a reforma local e nos que realizaram apenas a reforma parcial, em razão dos objetivos estipulados pela reforma previdenciária estarem contidas na promoção da sustentabilidade, na busca e atingimento do princípio constitucional previdenciário ao equilíbrio financeiro e atuarial, na garantia da adequação e, principalmente, no desenvolvimento da equidade do sistema previdenciário brasileiro, fazendo com que o monitoramento e a avaliação deste regime venham a contribuir para a qualificação dos discursos acerca da necessidade de transformações sempre que necessárias e adequando-as para que assim os anseios propostos possam ser atingidos por completo.

Mesmo em não havendo a inclusão, de forma automática, de

todos os efeitos da reforma da previdência aos entes federativos com RPPS, caberá aos demais 70% dos entes que ainda não promoveram a sua reforma ampla do plano de benefícios da previdência local, assim procederem, a fim de cumprir com o preceito constitucional da busca e alcance equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, sob pena de colocar em risco o pagamento de benefícios de aposentadoria e pensão futuros, assim como o equilíbrio das contas públicas.

Além disso, sabemos que tão importante quanto instituir ações é acompanhar e monitorar o efetivo cumprimento e atingimento das ações relacionadas a essa política pública que é a previdência para que as medidas em busca da sustentabilidade do regime previdenciário local, da busca e alcance do equilíbrio financeiro e atuarial, 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 aumento da idade mínima e aumento do tempo mínimo de contribuição e além também de apenas reformas estruturais, como mudanças no regime de avaliação, financiamento para equacionamento do déficit, reformulação dos mecanismos de regulação.

Imprescindível que sejam construídas competências para que os problemas sejam enfrentados previamente, sejam previstos e muitas vezes evitados, não apenas quando o sistema entrar em colapso ou com déficit previdenciário alto e pesado às contas públicas.

Exemplo claro e infelizmente ainda constante: quando o ente, muitas vezes com RPPS já altamente deficitário, na sua legislação local, cria novos benefícios, previsão de autorização de incorporação de vantagens individuais ou por categorias que certamente gerará déficit previdenciário e faz isso sem projetar, previamente, qual serão o déficit e qual fonte de custeio para amortização, ou seja, ações prejudiciais a boa gestão previdenciária.

Toda e qualquer alteração, ou melhor, projeto de alteração na lei local que venha a impactar no regime de previdência deve ser precedida

de uma avaliação atuarial, a fim de que o déficit previdenciário seja apontado e seja indicada a respectiva fonte de custeio, ou seja, que ele seja previsto e evitado ou amortizado.

Após existir o déficit fica mais difícil encontrar soluções efetivas para o seu equacionamento, até porque é 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 o custo, inclusive os servidores segurados do regime.

8 VISÃO AMPLA E DE LONGO PRAZO, GESTÃO PROFISSIONAL, EQUILÍBRIO E EDUCAÇÃO

Somente com visão ampla, de longo prazo, realista e responsável, 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.

O desafio inicial é a mudança de cultura, da visão e compreensão de que se o ente federativo optou por instituir o regime próprio dos seus servidores, cabe a ele, juntamente com os servidores, de forma permanente, fazer uma boa gestão, adotar boas práticas de gestão, buscar e incentivar a profissionalização do RPPS, o aperfeiçoamento e melhoria constante, incentivar a participação dos servidores na gestão do seu regime.

Se o ente com RPPS já realizou a reforma da previdência ampla e, portanto, está entre os 30% que já a fizeram, necessário que se

proceda ao acompanhamento permanente nos efeitos da reforma no ente federativo para evitar novos déficits elevados, desequilíbrio 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.

Gestores públicos, dirigentes de RPPS, Conselheiros, nos atos de gestão, necessário a observância e cumprimentos das normas. Além disso, ter por foco e meta a busca e o alcance de um regime previdenciário equilibrado, com ações planejadas e 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 atividade contribuindo e, em muitos casos, essa contribuição está servindo para pagamento dos atuais aposentados e pensionistas.

Para isso, 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.

Em relação à gestão profissional, visando à certificação institucional, o excelente 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, da Secretaria da Previdência recomenda a adoção das boas práticas de gestão previdenciária aos RPPS. As ações estão divididas em 3 (três) pilares: controle interno, governança corporativa e

educação previdenciária.

Inclusive, recentemente, o Programa Pró Gestão RPPS, instituído que foi em 2015 pela Portaria 185, recebeu o Selo de Modernização do Fórum Nacional de Modernização do Estado – FNME, da Secretaria Executiva da Presidência da República, na categoria OURO, a mais elevada.

Ainda, como fator relevante, positivo e de acompanhamento permanente, não podemos deixar de citar a exigência de requisitos mínimos para os profissionais dos RPPS, a certificação profissional, exigência legal incluída pela Lei 13.848, de 18 de junho de 2019 que alterou alguns dispositivos da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, com destaque para a inclusão do art. 8º-B, que visa o fortalecimento e a profissionalização dos RPPS.

Ações de educação previdenciária e financeira estimulam o planejamento em longo prazo e se mostram extremamente necessárias para o bom andamento da gestão dos RPPS e especialmente para a vida previdenciária e financeira presente e futura dos servidores.

Necessárias ações que trazem informações gerais a respeito da aposentadoria do servidor. A população precisa conhecer minimamente as regras previdenciárias em vigor, seja no sistema público ou privado. Aos servidores vinculados à RPPS, também é preciso ter noção sobre o funcionamento do seu regime próprio, dos riscos associados ao sistema, como por exemplo, o risco de longevidade, dos investimentos, da falta de acumulação de recursos, da concessão de benefícios de forma indevida.

Citamos abaixo algumas iniciativas de ações de educação previdenciária de outros países que consideramos relevantes.

Na Holanda, a fim de lidar com a necessidade de prover informações previdenciárias básicas à população, os reguladores

lançaram a iniciativa *Pension3Day*. Todo ano, juntamente com organizações parceiras, o governo intensifica a divulgação de dados e disponibiliza informações a fim de elevar os níveis de conscientização de segurados e empregadores acerca das questões previdenciárias.

Em países como Suíça, Dinamarca, Estônia, Holanda e Suécia, informações sobre a aposentadoria são disponibilizadas aos participantes de forma padronizada, individual, clara e direta.

Como se vê, ao falar e tratar de PREvidência e aqui com enfoque na gestão dos regimes próprios de previdência social, foco principal do nosso trabalho, necessária ter uma visão ampla e de longo prazo, uma gestão profissional, com a adoção de boas práticas de gestão, em ênfase de controle interno, governança corporativa e educação previdenciária, buscando a sustentabilidade, a observância do princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial.

Além disso, se o ente federativo optou por criar o regime próprio de previdência local, dos seus servidores, necessário o envolvimento dos servidores no seu regime previdenciário, seja em busca de informação e conhecimento, seja no acompanhamento das ações e participação na gestão do regime.

E nunca é demais lembrar o conceito da previdência. No Dicionário Aurélio Buarque de Holanda Ferreira (2010) consta: "Previdência; 1. qualidade do que é previdente. 2. previsão do futuro; conjectura.". Conceito – ou norte - que serve tanto para a definição da política pública da previdência, como também para os segurados, atuais e futuros beneficiários, destacando-se a importância da educação previdenciária para conhecimento e planejamento previdenciário e financeiro.

9 A REFORMA PREVIDENCIÁRIA RECENTE QUE OCORREU NA SUÍÇA

O presente tópico não tem por objetivo fazer comparações entre os Países Brasil e Suíça que possuem diversas diferenças, tanto de história, demografia, desenvolvimento, população, custo, equilíbrio previdenciário, dentre outras, nem entrar no mérito dos pontos que foram objeto de alteração na legislação previdenciária, mas apenas trazer um resumo da reforma da previdência mais recente de um País que foi motivada por um fator comum mundial, a longevidade populacional.

Assim, como a reforma da Suíça, chamada AHV/AVS (seguro de velhice e de sobrevivência) é uma das reformas mais recentes, senão a mais, e apresenta consonância de motivação com o que desejamos abordar, optamos por trazê-la, resumidamente e dar ênfase ao que motivou a reforma (TELLENBACH, 2023; EDI, 2023).

Ademais, coincidentemente, o País abordado com a recente reforma previdenciária é de origem familiar e o acompanhamento e acesso às informações apresentadas no presente artigo tornou-se de mais fácil acesso.

A reforma da previdência Suíça foi votada e aprovada em setembro de 2022, sem não antes sofrer resistências, e visa benefícios de financiamento para a próxima década e a melhoria os níveis atuais de garantir benefícios previdenciários.

As medidas aprovadas tem por objeto a padronização a idade de referência de mulheres e homens aos 65 anos, bem como uma idade flexível para o recebimento da pensão.

O aumento da idade de aposentadoria para mulheres é amortecido com medidas compensatórias para a geração de transição:

As mulheres nascidas entre 1961 e 1969 (quando a reforma entrar em vigor em 1º de janeiro de 2025) terão benefício antecipado em condições mais favoráveis, ou sobretaxa para receber o seu benefício se não sacar antecipadamente, o que também é possível.

Acerca dos efeitos da reforma sobre as mulheres estabeleceu-se a aposentadoria uniforme ou idade de referência para mulheres e homens.

Antes da reforma, a idade de aposentadoria é de 64 anos para mulheres e 65 para homens.

A reforma resultará em uma idade de aposentadoria uniforme de 65 anos para homens e mulheres, portanto, 65 anos é denominada a nova idade de referência. Nesta idade, o benefício é pago sem quaisquer deduções ou suplementos pagos e garante que a interação entre aposentadoria e pensões ocupacionais continue, ou seja, a nova idade de referência 65 anos aplica-se não só para aposentadoria, mas também às pensões profissionais.

O aumento da idade de referência para mulheres de 64 para 65 anos começa a vigorar em 2025 e ocorrerá gradualmente por três meses por ano. Ou seja, a entrada em vigor da reforma se dará em 2025, isso aumentará a idade de referência das mulheres em 1º de janeiro de 2025 por três meses pela primeira vez, para mulheres do mesmo ano 1961. Assim, a partir de 2028, ocorre a idade de referência uniforme para mulheres e homens, qual seja, 65 anos anos.

Medidas compensatórias para mulheres da geração de transição constam da reforma que prevê duas medidas para aumentar o idade de referência para as mulheres da geração de transição.

Nascidas entre 1961 e 1969 são consideradas para a geração de transição. As mulheres da geração de transição que não recebem a pensão de velhice antecipadamente receberão uma sobretaxa mensal

vitalícia. Este complemento de pensão é calculado em percentagem sobre uma sobretaxa básica.

Alguns critérios: O complemento básico é escalonado de acordo com a renda; o complemento de pensão individual é escalonado de acordo com o ano de nascimento; o complemento de pensão não está sujeito ao limite máximo das pensões de velhice para pessoas casadas mulheres e é pago além da pensão máxima; os suplementos de pensão para mulheres na geração de transição são cálculos não levado em consideração.

Fixou também taxas de redução mais baixas para saques antecipados. As mulheres da geração de transição têm a oportunidade de reclamar a sua pensão a partir dos 62 anos. Para essas mulheres que sacam a aposentadoria antecipadamente, os proventos AHV serão menores e o valor a ser recebido será classificado de acordo com o nível de renda e o ano de nascimento.

Para mulheres nascidas em 1961 e 1962, a fase de retirada precoce começa dependendo da idade. Período de rescisão antecipada em 2023 ou 2024, ou seja, antes da entrada em vigor das medidas compensatórias para a geração transitória.

Implicações financeiras para o fundo previdenciário (AHV), em milhões de francos suíços, em 2032. O aumento da idade de referência para as mulheres reduzirá os gastos com benefícios em 2032 em 1,4 bilhão de francos. Por um lado, o AHV pagará menos pensões porque as mulheres aposentar-se-ão mais tarde, por outro lado, ela recebe mais contribuições porque as mulheres têm um ano a mais trabalhar e pagar as contribuições da AHV.

Em troca, as medidas de compensação custarão CHF 608 milhões em 2032.

Aumentar a idade de referência das mulheres;

Poupança para o AHV pelo aumento da idade de referência

para mulheres 1206;

Receita adicional para o AHV ao estender a obrigação de contribuição 207;

Medidas compensatórias;

Medidas adicionais de compensação de despesas 503.

Menor rendimento devido a medidas compensatórias 105

Contribuição das mulheres durante a vigência das medidas compensatórias 2024-2032 (em milhões francos)

O aumento da idade de aposentadoria para mulheres reduzirá cumulativamente os gastos com AHV até 2032 cerca de 9 bilhões de francos suíços.

Em troca, as medidas compensatórias custarão um total de cerca de 2,8 bilhões de francos até 2032. Cerca de um terço das economias são usadas para medidas compensatórias.

Ratifica-se que esse exemplo foi trazido por ser uma das mais recentes reformas da reforma da previdência ocorridas no Mundo e para destacar o que teve por objetivo a reforma aprovada na Suíça que visou “benefícios de financiamento para a próxima década e os níveis atuais de garantir benefícios previdenciários” motivada pelo fator longevidade. Ou seja: a PREvidência sendo debatida e enfrentada com previdência, visão de curto, médio e longo prazo, com foco na manutenção da sustentabilidade do regime previdenciário e no equilíbrio das contas.

10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O progresso social ocorrido nas últimas décadas vem proporcionando um considerável crescimento da expectativa de vida da população, ocasionando, conseqüentemente, a ocorrência de

intensas mudanças nos mais variados modelos de proteção do sistema de seguridade social do Brasil e do mundo.

Nesses 100 anos de previdência social foram muitas mudanças, avanços e conquistas.

Dentre as principais mudanças constitucionais ocorridas na previdência social do Brasil após a Constituição Federal de 1988, citamos as Emendas Constitucionais nº 20, de 1998, 41, de 2003, 47, de 2005 e a 103, de 2019 se alicerçando em elementos que viessem a propiciar significativas transformações na estrutura na política previdenciária brasileira, instituindo e colocando em vigor preceitos normativos a serem seguidos como forma de melhorar a eficácia deste sistema e, principalmente, garantir a sustentabilidade do regime previdenciário.

Desta forma, apesar dos Estados e Municípios brasileiros ficarem “excluídos” de parte da reforma previdenciária mais recente, os entes com RPPS necessitam se adequar aos novos procedimentos estabelecidos pela Emenda Constitucional 103/2019, como forma de assegurar a sustentabilidade do seu regime previdenciário não só para o presente, mas também para o futuro, garantindo assim o cumprimento do pagamento dos benefícios dos servidores que se encontram aposentados ou para os seus dependentes, possibilitando uma vida digna e honrosa para com estes que durante a jornada de sua vida lhes serviram e a toda a população, os devidos serviços.

Todavia, vale ressaltar que, para que tais objetivos sejam alcançados é necessário o acompanhamento constante do regime previdenciário pelos entes com RPPS e a promoção de avaliações e revisões periódicas, sempre que necessárias, em razão dos objetivos estipulados pela reforma previdenciária estarem contidas no princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial, ou seja, na sustentabilidade.

Além disso, ressalta-se que a efetivação de uma política pública

própria, direcionada para com a estabilidade econômica e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social, assim como para com o equilíbrio das contas públicas, necessário que haja o comprometimento dos gestores públicos locais, através de ações e acompanhamento continuados, a profissionalização dos dirigentes, conselheiros e demais atores envolvidos na gestão dos RPPS, ações de educação previdenciária envolvendo a plena participação dos seus servidores, exigindo-se assim a melhoria dos mecanismos de controle e da transparência pela qual venha a propiciar a supervisão da sociedade de uma forma em geral.

A adoção de boas práticas de gestão, com a realização das ações recomendadas pelo programa de certificação institucional do Pró Gestão e a certificação profissional dos profissionais dos RPPS são indispensáveis para a boa gestão previdenciária e a boa política pública da previdência social.

Assim como é melhor cuidar da saúde do que da doença, na gestão previdência, e aqui damos o foco para os RPPS, abordagem principal deste artigo, podemos citar que é melhor cuidarmos do regime previdenciário próprio, com o envolvimento e acompanhamento constante, adoção das medidas necessárias à boa gestão e a busca e alcance do equilíbrio financeiro e atuarial com o equilíbrio das contas públicas, do que ter um RPPS deficitário, sem garantia de pagamento de benefícios previdenciários presentes e ou futuros e com as contas públicas do ente desequilibradas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. **Os 100 anos da Previdência Social**. Brasília: Ministério do Trabalho e Previdência, 2022.

CÂNDIDO, Camilla Louise Galdino. **Desconstitucionalização** - que palavra é esse trazido pela Reforma da Previdência? LBS Advogados, 2019.

EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT DES INNERN (EDI). Bundesamt für Sozialversicherungen BSV. AHV 21: Was die Reform für die Frauen bedeutet. EDI: Bern, Suíça, 7 set. 2022.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário da língua portuguesa**. 5. ed. Curitiba: Positivo, 2010.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Projeções e estimativas da população do Brasil e das Unidades da Federação**.

MIRANDA, Victoria Garcia de Oliveira. Os impactos da desconstitucionalização do regime geral de previdência social. **Revista Jus Navigandi**, ano 25, n. 6361, 2020.

TELLENBACH, Simon. **AHV-Reform**: Das sollten Sie für Ihre Pensionierung wissen. Vermögens Zentrum 31 jan. 2023

Alexandre Manir Figueiredo Sarquis

Doutorando em Direito Financeiro pela USP.

02

GOVERNANÇA PREVIDENCIÁRIA

1 INTRODUÇÃO

2 GOVERNANÇA E OBSERVÂNCIA

3 GOVERNANÇA E ÓRGÃOS DE CONTROLE

4 GOVERNANÇA E O QUE ELA ALMEJA EVITAR¹

5 GOVERNANÇA NA OPINIÃO DOS ADMINISTRADORES PÚBLICOS

6 QUAL A PROVIDÊNCIA MAIS URGENTE PARA MELHORAR A GOVERNANÇA EM INVESTIMENTOS NOS RPPS BRASILEIROS?

7 GOVERNANÇA E NOVAS IDEIAS

REFERÊNCIAS

ANEXO – TODAS AS RESPOSTAS À QUESTÃO 4

1 INTRODUÇÃO

O Padre Antônio Vieira, prodigioso filósofo português que tanto amou o Brasil, proferiu em 1655 um de seus magistrais discursos na Igreja da Santa Casa da Misericórdia, que ocupava o local onde hoje se encontra a Igreja da Conceição Velha, reconstruída após o terremoto de 1755 em Lisboa. Nessa oportunidade seu sermão ficou na história como o do “bom ladrão”.

É porque ali teve ele a coragem de afirmar, perante o próprio Rei D. João IV e toda a sua corte, que aqueles que furtam para comer não iam nem levavam ao inferno, mas sim outros, “de maior calibre”. Em seu sermão ele recuperou um episódio do afamado Rei da Macedônia.

Navegava Alexandre em uma poderosa armada pelo mar Eritreu a conquistar a Índia; e como fosse trazido à sua presença um pirata, que por ali andava roubando os pescadores, repreendeu-o muito Alexandre de andar em tão mau ofício: porém ele, que não era medroso nem lerdo, respondeu assim: basta, senhor, que eu, porque roubo em uma barca, sou ladrão, e vós, porque roubais em uma armada, sois imperador? Assim é. O roubar pouco é culpa, o roubar muito é grandeza: o roubar com pouco poder faz os piratas, o roubar com muito, os Alexandres. (VIEIRA, 2008).

Passados mais de 2000 anos dos eventos relatados, e quase 400 anos do próprio relato, parece-me que ainda há piratas no mar vermelho e esquadras a cruzar-lhes o caminho, uns não aceitando o papel dos outros – e ambos com certa razão. É que a decisão do que é lícito e do que é ilícito não nos ocorre congenitamente, pois constitui-se abstração ideológica.

Todo o direito não passa de construção dialética, sujeita a dúvidas, indagações e incertezas, que somente se veem esclarecidas ao se cogitar a finalidade última do ordenamento, que é assegurar a dignidade da pessoa humana. A culminância da jurisdição não é

outra senão discernir esses valores e declará-los, a fim de assegurar os alimentos das pessoas, em busca da máxima efetividade da Constituição.

Mais tarde o Padre português cita "*eodem loco ponem latronem, et piratam quo regem animum latronis et piratae habentem*"¹. Uma sutil diferença a ponderar na lição de Antonio Vieira, que me parece mais fiel a esse breve excerto que ele escolheu na obra de Sêneca, é que não devemos cuidar aristocratas ladrões como mendigos ladrões, mas - e exatamente como falou originalmente Sêneca - tratar mendigos ladrões como aristocratas ladrões. O valor do argumento vale pelo valor do argumento, insensível ao apelo social, moral ou estético eventualmente exibido por quem o vocaliza.

Por isso quero dizer que não devemos pré-julgar, mesmo na existência de acusações pendentes, nem devemos relaxar o ceticismo e a cautela, mesmo que inexistência de crítica ou desabono. Bem poderia o Padre relembrar o que o evangelista anotou em Mateus 10:16: siga astuto como a serpente, mas benigno como a pomba.

Penso que devemos resistir à pretensão de saber como se parecem os autores de condutas ilícitas antes mesmo que elas ocorram ou antes que sejam comprovadas, se calçam couro ou se calçam sandálias, se estão no noticiário dos jornais ou se andam incógnitos. Antes, não devemos nos deixar impressionar nem por um, nem por outro, mas devemos guardar visão distanciada, cética, atenta e indiferente a qualquer resultado.

Não é difícil dizer quem parece respeitável e quem não, pois isso sim vem conosco desde quase o berço; difícil é dizer quem está certo e quem não está, tendo em vista o interesse substancial de atender aos objetivos da previdência em primeiro lugar e antes de mais nada – o seu equilíbrio financeiro e atuarial e o seu objeto securitário central.

¹ "Colocarei pirata e ladrão no mesmo lugar que Rei com atitudes de piratas e ladrões", em tradução livre.

Vou nomear doravante o conjunto de normas, tecnologias, argumentos e procedimentos existentes para auxiliar tal investigação de "governança" e, como que aplicada ao nosso canto da seguridade social, a previdência social, "governança previdenciária". Dedico este artigo ao interesse de desvendar o que estaria contemplado em tal expressão.

2 GOVERNANÇA E OBSERVÂNCIA

Sei que há um sem número de definições prontas², disponíveis em manuais e em normativos, mas esses adágios acadêmicos prontos e assépticos bem podem receber a camada de verniz que proponho com esta discussão. Vejo algumas entidades nominalmente adimplentes com a legislação avocando o orgulho de presidirem governança sobre suas organizações, somente para logo depois soçobrare, não tanto sob o peso de suas próprias ações, mas pela de outros, que se encontravam na condição de falar por elas, imputando culpa, mas evitando responsabilidade.

De se concluir que dois grandes alicerces da governança são a observância e a adaptação às circunstâncias técnicas, sociais e estruturais de cada indústria e de cada instituição. Conjunturas desejáveis, mas não observáveis, não são aferíveis e, portanto, podem ser presumidas inalcançáveis.

Que quero dizer com "capacidade de observar"? Todos aqueles que influenciam a formação da vontade do Regime Próprio e de seus auxiliares estão às claras? Precisam declinar suas manifestações

² Veja, por exemplo, Peters (2013). Para um conceito de governança em âmbito previdenciário, de se citar o escolhido pela Secretaria de Previdência: "conjunto de processos, políticas e normas aplicados a uma organização com o objetivo de consolidar boas práticas de gestão e garantir a proteção dos interesses de todos aqueles que com ela se relacionam, interna e externamente, aumentando a confiança de seus investidores e apoiadores". (BRASIL, 2022).

formalmente e anexar motivações para elas de maneira clara, elucidativa, verdadeira e completa? Há quem queria influenciar as decisões, mas não deseja ser nomeado em atos oficiais? Há como denunciar tal interferência? Se provada a interferência, há punição adequada?

Nem se centralize a pergunta na imagem do superintendente ou do responsável legal do RPPS, pois me refiro também – e quem sabe principalmente – aos prestadores de serviços, aos consultores, aos intermediários, e àqueles que os tentam remunerar a despeito de suas responsabilidades contratuais. Também me refiro aos assessores jurídicos, ao controle interno, aos membros dos conselhos e àqueles que amiúde os impelem, aos órgãos de controle, aos Ministérios: enfim, verdadeiramente, quero dizer todos.

Afinal de contas, o debate saudável não passa de espécie do gênero representado pelo debate informado. Não há como discutir produtivamente se informações são retidas, parciais ou distorcidas.

E assim a governança acaba por se tornar um alvo indireto, que nunca se dá a saber se foi de fato alcançado. É um caminho mais do que é um destino e, como miragem, se distancia quando se aproxima, não permitindo satisfação a quem a persegue. O valor principal dela nem haveria de estar em uma hipotética linha de chegada, pois a governança é asseio e higiene constantes em busca do correto.

Enfim, recorrendo à poesia de Carlos Ayres Britto, “a silhueta da verdade só se assenta em vestidos transparentes”.

3 GOVERNANÇA E ÓRGÃOS DE CONTROLE

Não é demais sublinhar que tanto a Secretaria de Previdência

quanto os Tribunais de Contas, em suas missões institucionais, acabaram por consolidar o valor de seus repositórios de informações acerca da gestão atuarial, contábil, financeira, orçamentária e patrimonial dos RPPSs, em atenção ao art. 1º, IX da Lei 9717/98³.

Com tais dados abastecidos periodicamente, propicia-se uma trilha de evidências que pode mais tarde ser consultada em busca de motivações e autorias, o que certamente é objeto de cogitação entre aqueles que eventualmente adotam decisões desvantajosas, embora aparentemente legais, em atenção a pedidos de pessoas estranhas ao processo decisório que almejam desdobramentos vantajosos, mas evidentemente ilegais.

Ademais, a caça por qualquer elemento externo e oculto no ato de decidir a respeito da condução do RPPS produz efeito secundário muito desejado. Com isso quero dizer que acabam por ser extraordinariamente valorizados os profissionais em dedicação exclusiva, aqueles interessados unicamente em prestar o núcleo dos serviços contratados. Ao contrário do restante em contratos públicos, aqui, a remuneração baixa é que indicia irregularidade.

Se a compensação dos serviços profissionais não decorre de elementos intrínsecos dos contratos celebrados - seja por interferências políticas, seja por outros interesses em conflito - , há um recalque dos preços para abaixo do nível de equilíbrio, e tal imperfeição do mercado acaba por expulsar os bons profissionais em um fenômeno conhecido alhures como seleção adversa⁴.

É essencial, portanto, que a Secretaria de Previdência permita

3 Art. 1º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios: [...] IX - sujeição às inspeções e auditorias de natureza atuarial, contábil, financeira, orçamentária e patrimonial dos órgãos de controle interno e externo. (BRASIL, 1998).

4 Refiro-me ao célebre estudo de George A. Akerlof: *The Market for "Lemons"- Quality Uncertainty and the Market Mechanism*. (AKERLOF, 1970).

taxas de administração condizentes com as estruturas que são necessárias para o bom serviço em previdência, e que os Tribunais de Contas concebam contratações diretas pela notória especialização de assessores e consultores no setor, expediente desde há muito perfeitamente adimplente com a Lei⁵, e que ameniza a pressão por menores preços em um mercado fortemente intelectualizado e, portanto, fortemente elástico aos preços.

De fato, o risco é majorado com o aviltamento de salários de profissionais que precisam de extensa formação profissional, vivência acadêmica e restrição de nicho, a fim de se habilitarem à prestação do serviço. Ora, se tais consultorias e assessorias apresentam custo irrisório, por certo que a real remuneração de tal expertise há de se originar em outros patrocínios, senão em virtude do contrato, em claro conflito de interesse.

Quanto à dupla jurisdição na previdência brasileira: tematicamente em relação ao Ministério da Previdência e financeiramente em relação aos Tribunais de Contas, não é livre de críticas. Se há dois magistrados competentes, certamente há de se proferir, vez por outra, julgamentos dissidentes, ou há de se redundar certas formalidades. Haverá parte degenerando em burocracia contraproducente, flagelada pela falta de interlocução e de uniformização de entendimentos.

A Secretaria de Previdência dispõe do chamado Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP (art. 7º c/c art. Art. 9º, IV da Lei 9717/98), para sancionar entes que divergem da boa gestão previdenciária, e o Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos RPPS (art. 236 e s/s da Portaria MTP 1.467/2022), para estimular entes que se conformam à boa gestão previdenciária. Há ainda a Certificação para exercício na unidade gestora do RPPS (Portaria 9907/2020), a estimular individualmente a

⁵ Refiro-me ao permissivo do art. 25, II, c/c art. 13, III da Lei 8666/93 (inexigibilidade de licitação para contratação de assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias) e do art. 74, III, “c” da Lei 14133/2021.

profissionalização dos indivíduos, para além dos entes.

Já os Tribunais de Contas dispõem das Tomadas de Contas anuais, ao abrigo do art. 71, II, das Tomadas de Contas Especiais do art. 71, II *in fine*, das denúncias, art. 74, §2º, dos registros de aposentadorias e pensões, art. 71, III, e do poder geral de cautela, art. 71, IX e X, tudo com o devido assento na Constituição Federal de 1988.

Se de um lado os Tribunais de Contas encontram-se formidavelmente dotados de meios para fiscalizar as autarquias previdenciárias, de outro, o Ministério da Previdência acaba por recolher grande parte da expertise finalística, de forma que a interlocução entre esses dois grandes atores se mostra amplamente vantajosa na especial finalidade de moderar o custo total de observância, sem comprometimento da técnica, da transparência e da responsabilização.

Em suma, na opinião dos órgãos de controle, a governança advém da insistente busca pela educação formal, pela transparência nas ações e pela responsabilização, em iguais medidas, nada obstante seu receituário tenda ao excesso de formalidade.

4 GOVERNANÇA E O QUE ELA ALMEJA EVITAR⁶

De forma nenhuma, entretanto, a governança é um fim ensimesmado. Se assim fosse, não haveria como resistir à macrocefalia descontrolada dos controles, dos formulários e das investigações. Tais medidas devem ser compreendidas como incômodos em meio a uma sociedade carente de profissionais dedicados à atividade fim. Por esse motivo, devem ser empregadas somente e na exata medida que

⁶ Os relatos aqui transcritos recorrem exclusivamente a fontes veiculadas em mídia não especializada, de forma que não se trata de transcrição de autos nem é possível aferir se imputações criminais foram deduzidas em juízo ou mesmo, nos casos em que é notório que houve acusação, se foram consideradas procedentes. Assim devem ser consideradas apenas figurativamente, por notórias que são, sem qualquer juízo desfavorável às empresas e pessoas.

indispensáveis à função de remédio para a enfermidade que buscam debelar.

Foi dito linhas acima que o que se almeja é evitar o incorreto, mas também se confessou haver certa dificuldade em demarcar o que consistiria no incorreto. Indicou-se que o direito é abstração ideológica, sujeito às idas e vindas do que a sociedade politicamente organizada pretende como resultado de sua ação.

É oportuno inventariar, neste momento, uma coleção de ocorrências pretéritas que a passagem do tempo revelou seguramente constituírem instâncias do "incorreto" a que nos referimos. Assim, as analisaremos superficialmente, à guisa de lições gerais e abstratas. Abaixo, os episódios são nomeados por ao menos um dos principais atores, mesmo que sem culpa.

a) **Naji Nahas**⁷. Em 9 de junho de 1989 a Bolsa de São Paulo perdeu 5,6% e a do Rio de Janeiro caiu 4,5% depois que cheques em valores expressivos, mas sem provisão de fundos, emitidos por Nahas não foram honrados pelos Bancos sacados. A negativa de liquidação dos cheques se deu pois as instituições teriam percebido, após investigações internas, que estavam a dar cobertura às chamadas "operações D+0", utilizadas para inflacionar artificialmente os preços de certas ações, sem participação de recursos do emissor da cártula.

b) **Bre-X Minerals**⁸. A companhia canadense seria proprietária de uma jazida de ouro na Indonésia que teria cerca de 6 milhões de toneladas do metal precioso. Ao seu tempo seria, portanto, a reserva da espécie mais valiosa do mundo. O preço das ações subiu rapidamente com a notícia. A guinada ocorreu, entretanto, após ser desvendado que a suposta notícia não era verdadeira.

7 Veja, por exemplo, <https://euqueroinvestir.com/naji-nahas-bolsa-do-rio-de-janeiro> consultado em 12/03/2023.

8 Veja, por exemplo, <https://en.wikipedia.org/wiki/Bre-X> consultado em 12/03/2023.

c) **Waste Management**⁹. A empresa propôs um gigantesco aterro sanitário, conhecido como “Rail Cycle”, no deserto ao nordeste de Los Angeles. O projeto, entretanto, supostamente não seria viável, apresentando gargalos logísticos e riscos ambientais desconhecidos, pois não dispunha de estudo de impacto ambiental adequado. Além disso, a empresa teria grampeado telefones e adulterado informações acerca da principal adversária, Cadiz Inc., a fim de atrair mais investidores para o seu próprio projeto, em prejuízo da concorrência.

d) **Enron**¹⁰. A Enron era uma grande empresa de energia nos anos 1990. Ante a prejuízos acumulados, o seu Presidente teria empregado uma série de expedientes contábeis para simular receita superior àquela que de fato ingressara no período, bem como deixar de evidenciar seu crescente endividamento. Os números favoráveis garantiam colocação de títulos no mercado de capitais, o que assegurava que o sistema prosseguisse, com paulatino afastamento entre o estado real do patrimônio e o que era evidenciado nos demonstrativos. Em 2001, entretanto, a fraude teria se tornado insustentável, levando a empresa à falência e arrastando consigo a firma de auditoria externa que prestava serviços a ela, a Arthur Andersen.

e) **WorldCom**¹¹. Ainda sob o efeito da quebra da Enron, o mercado de valores americano viu outra ocorrência de natureza contábil com a empresa de telecomunicações WorldCom. A sociedade supostamente anotava despesas operacionais – material de escritório, por exemplo - como se investimentos fossem. Com diversas despesas do gênero expurgadas dos demonstrativos de resultados, esse aparentaria falsa condição de superavitário, fato agravado por um ganho de capital imobilizado supostamente fictício. Os cálculos de índices de

9 Veja, por exemplo, <https://www.forbes.com/forbes/2000/0703/6601084a.html?sh=58928db033ab> consultado em 12/03/2023.

10 Veja, por exemplo, https://en.wikipedia.org/wiki/Enron_scandal consultado em 12/03/2023.

11 Veja, por exemplo, https://www.economist.com/unknown/2002/07/22/worldcoms-bankruptcy-mess?utm_medium=cpc.adword.pd&utm_source=google&ppccampaignID=19495686130&ppcadID=&utm_campaign=a.22brand_pma-x&utm_content=conversion.direct-response.anonymous&gclid=Cj0KCQiAjbagBhD3ARIsANRrEuW9jVw3ciJKN-MiHwiQrEJMTZEponWOR2PcZ1NQ7DNpTEGTqjDeiilaAr6REALw_wcB&gclsrc=aw.ds consultado em 12/03/2023.

endividamento estariam, com isso, deturpados. Ao ser descoberta a suposta manobra contábil, os preços das ações caíram rapidamente de US\$ 60,00 para menos de US\$ 1,00 em um único dia.

f) **Bernie Madoff**¹². Personagem muito respeitado no mercado, pois havia sido diretor da NASDAQ, operadora de uma conhecida bolsa de valores norte-americana. Seu fundo de investimentos supostamente tinha dados contábeis fabricados, sem esteio no estado de seu patrimônio, e a forma de manter as promessas de rentabilidade que vinha apurando seria pagar os investidores que saíam com os recursos de novos investidores que ingressavam, em um clássico esquema de pirâmide.

g) **Satyam**¹³. Era uma empresa de outsourcing de TI cujos fundadores teriam falsificado demonstrativos contábeis que, com isso, majoraram o preço de suas ações. Com tais valorizações, teriam se apropriado de recursos em caixa, direcionando-os para aquisições de diversas propriedades imobiliárias. Ao final de 2008, entretanto, o mercado imobiliário sofreu uma reviravolta, e delatores que deixaram de ter rentabilidade com o negócio acusaram os envolvidos, revelando uma trilha de evidências que acabou por os implicar.

h) **OGX**¹⁴. A Óleo e Gás Participações S.A., com o código OGX, atuava na área de petróleo e gás natural. Em 2008 a empresa estreou na Bolsa e em 2009 arrematou 21 blocos nas Bacias de Campos e Santos em leilão da Agência Nacional do Petróleo - ANP. Em 2013, entretanto, ainda em estado pré-operacional, a empresa reportou grandes prejuízos, principalmente em virtude da devolução de poços inviáveis à ANP. A empresa também recebeu multas por erros em suas operações e por relatar dívida inferior à que estava obrigada. Após tais fatos, a sociedade ajuizou pedido de recuperação judicial, prejudicando

12 Veja, por exemplo, https://en.wikipedia.org/wiki/Madoff_investment_scandal consultado em 12/03/2023.

13 Veja, por exemplo, <https://tradebrains.in/satyam-scam/> consultado em 12/03/2023.

14 Veja, por exemplo, <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/06/eike-e-condenado-a-8-anos-por-manipulacao-de-mercado-com-ogx.shtml> consultado em 12/03/2023.

seus investidores.

i) **1MDB¹⁵**. O suposto esquema foi descoberto em 2015 no mercado asiático e ainda tem desdobramentos sendo revelados nos dias de hoje, possivelmente por envolver altos funcionários públicos do governo malaio. A 1 Malaysia Development Behad (1MDB) foi lançada pelo Primeiro-Ministro da Malásia como uma empresa estatal de desenvolvimento. Entre os objetivos, a agenda verde e a sustentabilidade. Após a companhia ter deixado de pagar compromissos financeiros assumidos, uma auditoria teria revelado uma grande quantidade de recursos desviados para contas pessoais do Primeiro-Ministro. A suposta apropriação indébita envolvia também diversos outros agentes públicos, e era oculta por uma série de operações de transferência de disponibilidades entre empresas que provaram ser de fachada.

j) **Mercer Inc.^{16,17}**. Por 30 anos, a empresa de cálculos atuariais Mercer Inc. foi a prestadora de serviços do RPPS dos servidores públicos estaduais do Alaska e, no período entre 1992 e 2004, ela teria apresentado cálculos substancialmente incorretos. Diante de um déficit estimado entre US\$ 8,5 bilhões e US\$ 10 bilhões, a consultoria teria subscrito orientações negligentes, envolvendo até mesmo erros matemáticos, a fim de abrandar regras de custeio. Diante das acusações, a empresa concordou com um acordo extrajudicial em cerca de US\$ 500 milhões a fim de encerrar o processo, alegando que a “complexa natureza técnica das reivindicações” não aconselharia que fosse levado a juízo.

15 Veja, por exemplo, https://www.washingtonpost.com/business/how-malaysias-1mdb-scandal-shook-the-financial-world/2022/08/24/a7b2b5d4-2377-11ed-a72f-1e7149072fbc_story.html consultado em 12/03/2023.

16 Veja, por exemplo, <https://www.plansponsor.com/alaska-settles-with-former-actuary/> consultado em 12/03/2023. O caso é “Alaska Retirement Management Board v. Mercer”, 1JU-07-0974, Alaska Superior Court.

17 Agradeço ao colega Guilherme Walter por me sugerir o episódio.

Quadro 1 - Casos peculiares e lições sobre investimentos e previdência. Em negrito aquelas que vitimaram a previdência social de forma mais relevante, conforme noticiado.

CASO	OBSERVAÇÃO
Naji Nahas	Atenção aos conflitos de interesses
Bre-X Minerals	É possível mentir a respeito de um fato central
Waste Management	Desmerecer a alternativa de investimento também é recomendação de investimento
Enron	Grandes empresas de auditoria também erram - é saudável a alternância periódica dos prestadores de serviços, a fim de dificultar a ocultação de erros
WorldCom	A ocorrência de uma irregularidade de determinada espécie não imuniza o mercado
Bernie Madoff	Uma pessoa de renome participar da operação não assegura que não haverá fraude
Satyam	As investidas devem se manter fiéis ao seu core business
OGX	Muita propaganda, por vezes, não é bom sinal
1MDB	A corrupção é um mal endêmico, que aflige mesmo nações ricas e desenvolvidas
Mercer	A complexidade de cálculos apresentados não os torna automaticamente corretos

Fonte: elaborado pelo autor.

O quadro 1 sintetiza algumas observações e conclusões. Acaso fossemos atraídos pela simples noção de que “incorrecção” equivale a “perda de recursos”, ou então que equivale a “não alcançar a meta atuarial”, então teríamos infinitas páginas de casos a relatar. Para cada fundo que apresente performance superior à média, há um fundo com performance inferior a ela – isso por estrita lógica aritmética.

A incorrecção é mais complexa e fugaz que o simples resultado

permite conhecer. Se o gestor se expuser a risco extraordinário, mesmo que aufera rentabilidade acima da média, agiu errado. Se o gestor se limitar tão somente a opções de risco baixo em um cenário em que a análise sugeria ser seguro diversificar em opções de rentabilidade maior, também errou, pois efetivamente renunciou a toda essa renda.

A incorreção está mais na forma com que os investimentos são conduzidos, do que ao fim, quando capitulados pelas expressivas perdas. A incorreção está mais no antecedente lógico de tais prejuízos, ainda que sem eles, provavelmente, nunca teríamos tido ciência dos episódios que os determinaram.

Note que em todos os casos acima tivemos grandes corporações dotadas de múltiplos pontos de controles e submetidas a consistente baliza regulatória. Ainda assim, por meio de sistemática e orquestrada indução ao erro, os sistemas de proteção falharam. Os casos parecem reafirmar que a transparência e a investigação insistente e obstinada dos conflitos de interesses são técnicas de interesse para favorecer a governança.

5 GOVERNANÇA NA OPINIÃO DOS ADMINISTRADORES PÚBLICOS

No intuito de não permitir que as ideias as até aqui lançadas se consolidem sem a devida crítica pelos mais diretamente envolvidos, foi conduzida uma pesquisa ao final do 5º Congresso Brasileiro de Investimentos dos RPPS e 12º Congresso Estadual da ASSIMPASC em Florianópolis, 10 de março de 2023. No evento estiveram presentes mais de 1000 congressistas de Regimes Próprios de todos os estados brasileiros.

Durante a palestra de encerramento foram apresentadas 4

perguntas: "de onde você é?", "qual é o nível pró-gestão do seu RPPS

ou do que você está principalmente vinculado?", "qual o seu cargo ou função junto ao RPPS? (consultor, agente autônomo, advogado, conselheiro de investimentos)" e "qual a providência mais urgente para melhorar a governança em investimentos nos RPPSs brasileiros? (respostas curtas)". As duas primeiras apresentavam um conjunto fechado de respostas válidas e as duas últimas eram abertas.

Cerca de 1000 pessoas se encontravam presentes e 399 delas acessaram o sistema de votação, que foi disponibilizado por meio de link acessível em dispositivos móveis.

Quanto à primeira pergunta, 106 inscritos não responderam e 293 responderam, por meio da localização de um "pin" sobre um mapa estilizado do Brasil, imagem reproduzida à figura 1 e que realmente recobre todos os Estados brasileiros. Ainda assim, percebe-se concentrações mais pronunciadas nos Estados de Santa Catarina, Paraná e São Paulo.

Quanto à segunda pergunta, 104 inscritos não responderam e 107 anunciaram não dispor da certificação, totalizando 53% do total de inscritos. Se declararam titulares do maior nível do pró-gestão cerca de 5% dos inscritos.

Embora não se tenha encontrado estatísticas atualizadas das certificações emitidas, os percentuais observados na pesquisa parecem estar assimetricamente enviesados em favor das maiores certificações, possivelmente dado o fato de que entidades com níveis mais elevados são, também, as que mais investem na formação de seus profissionais e que, portanto, podem se deslocar para assistir aos congressos do setor, havendo certa endogeneidade a considerar.

Quadro 2 - Nível pró-gestão dos respondentes (quantidades absolutas).

RESPOSTA	QUANTIDADE	PERCENTUAL
não respondeu	104	26%
nenhum	107	27%
I	82	21%
II	74	19%
III	19	5%
IV	13	3%
	399	

Fonte: elaborado pelo autor.

Quanto à terceira pergunta, 322 inscritos responderam, na maior parte apontando a função de conselheiro. Em virtude da natureza aberta da questão, foi realizada agregação manual de informações, revelando que 94 pessoas, 29% dos respondentes e 24% dos inscritos, se identificaram membros de algum dos conselhos da previdência local, enquanto 44 (11% do total) revelaram funções relacionadas a investimentos e 24 (6% do total) se identificaram com funções financeiras.

Figura 3 - Nuvem de palavras geradas pelos cargos e funções dos inscritos.



Fonte: elaborado pelo autor.

Quadro 3 - Cargos e funções após a agregação.

Função	Quantidade	Percentual
Conselheiro	94	24%
Relacionada a investimentos	44	11%
Financeira	24	6%
Responderam	322	81%
Não responderam	77	19%
Total	399	

Fonte: elaborado pelo autor.

6 QUAL A PROVIDÊNCIA MAIS URGENTE PARA MELHORAR A GOVERNANÇA EM INVESTIMENTOS NOS RPPSS BRASILEIROS?

Esta foi a pergunta que impôs o maior desafio de interpretação, tanto por sua natureza aberta, quanto pela diversidade de respostas apresentadas pelos respondentes. Foram registradas 317 respostas, deixando 82 inscritos sem sugestão lançada.

A resposta mais frequente, indicada por 183 inscritos, cerca de 58% dos que responderam, foi a formação profissional. Assim mencionaram qualificações, cursos, formação, manuais ou outras expressões que aludem a tais ideias.

Houve até mesmo certa dificuldade de agregação, pois outras respostas, enquanto cogitavam precipuamente outros temas, davam a entender a necessidade de formação dos profissionais. Por tal motivo optou-se por não formar classificações mutuamente excludentes, sendo possível que cada resposta contasse para mais de uma conclusão¹⁸.

Na sequência, 34 pessoas, 11% dos que responderam,

¹⁸ A lista completa de respostas encontra-se no anexo deste trabalho.

mencionaram maior transparência, maior clareza ou outras expressões que sugeriam essas interpretações. Nas duas conclusões até aqui colocadas, os entrevistados estão de acordo com o que se disse até o momento.

Cerca de 8% dos que responderam, 26 ao total, mencionaram segregação de funções, mais funcionários, funcionários com dedicação exclusiva, mandato para os dirigentes, menos interferência política ou exercício mais profissional das atribuições. Embora esta resposta seja menos significativa em termos absolutos que as já mencionadas, adquire relevância na medida em que não foi objeto nem pressuposto da exposição que imediatamente antecedei a realização da pesquisa¹⁹.

Uma curiosidade, talvez, revelou-se quanto ao estado da burocracia estatal: 10 pessoas, cerca de 3% dos que responderam, mencionaram que a diminuição da burocracia ou a simplificação de controles melhoraria a governança, enquanto outros 20, 6% dos que responderam, mencionaram mais controles, mais auditorias ou maior fiscalização.

Outras 5 pessoas, 1,6% dos que responderam, mencionaram direta ou indiretamente o programa Pró-Gestão. Embora tal número também tenha sido contabilizado enquanto formação, considera-se relevante a menção.

Algumas propostas que despertaram maior atenção enquanto se agregavam os resultados foram as seguintes:

- a) **"Maior participação do poder legislativo na fiscalização";**
"Fazer com que os governantes entendam o que é a previdência". Embora pareça contrária à opinião mais arraigada de que a gestão deve ser menos política e mais técnica, parece intuitivo que se houver maior compreensão

¹⁹ Palestra de encerramento proferida pelo autor e por Alex Albert Rodrigues, acerca da governança e da função dos órgãos de controle.

política da oportunidade de tal requisito, o RPPS estará, ao fim, mais ressaltado da interferência.

- b) **"Uma norma mais rigorosa para as instituições que ofereçam produtos ao RPPS"; "Aumentar a fiscalização dos fundos de investimentos"**. Embora o foco usual das cogitações seja centrado na governança de gestores públicos, há que se considerar também os gestores privados de investimentos, bem como a seleção adversa nesse âmbito. Não é inédito que representantes de grandes instituições financeiras sugiram haver relutância em estruturar produtos para o setor, receando risco de imagem. Fica, ademais, uma impressão persistente de que "há malfeitores" à espreita.
- c) **"Prazos e obrigações conciliados entre tribunais, secr e cvm"; "Orientações dos órgãos de fiscalização"; "Abrir o api do cadprev"; "Que os tribunais de contas entendam melhor as variações dos investimentos"; "Integração de dados"**. Em um panorama de multiplicidade de agentes reguladores, e embora não tenha constituído linha majoritária entre as respostas, há a impressão de que uma maior sintonia entre os órgãos de controle favorecerá a governança.

4 GOVERNANÇA E NOVAS IDEIAS

A arrematar este ensaio, passamos a inferir pistas para avanços futuros no campo da governança em âmbito previdenciário. Os mais claros objetivos, quais sejam, maior qualificação no setor e maior transparência nas suas ações, são, também, os mais saturados de iniciativas já em curso. Vale rememorar, entretanto, que a educação previdenciária e o combate ao conflito de interesses são nortes constantes e postulados a se revisitar, sempre com renovada atenção.

Quanto à maior sintonia entre Secretaria de Previdência, Tribunais de Contas e Comissão de Valores Mobiliários, talvez seja possível dotar de maior oficialidade as iniciativas informais já existentes, tais como o grupo de Whatsapp "REDE-RPPS"²⁰, ou mesmo retomar as iniciativas formais já existentes, mas não ainda implementadas, tais como o acordo de cooperação técnica 3/2021 entre Atricon, Instituto Rui Barbosa e CVM²¹.

Os Tribunais de Contas, cada vez mais proficientes nas auditorias indiretas baseadas em análises robotizadas em dados agregados, se ressentem da abertura da API do Cadprev por parte da Secretaria de Previdência, bem como sua disponibilização mais periódica e consistente. Essa providência permitiria criticar os dados lá recolhidos e confrontá-los com a contabilidade oficial a que todas as autarquias nacionais estão obrigadas, dispensando novas exigências formais e propiciando inovadoras trilhas de auditoria.

Quanto aos agentes reguladores do Sistema Financeiro Nacional, parece importante aumentar a percepção da existência e da extensão das punições aos ilícitos financeiros já praticados nos RPPS. Embora no curto prazo a divulgação de tais sanções seja capaz de reduzir a confiança no mercado, a longo prazo tal confiança seria favorecida, uma vez que estaria mais presente a impressão de que os agentes abusivos têm eficazmente negado o acesso – uma das razões primazes de ser dos supervisores.

Quanto ao fronte político, uma maior exposição do RPPS e de seus gestores ao núcleo político dos entes parece vir a benefício da governança, o que é de certa forma contraditório, pois a iniciativa buscaria, ao cabo, reduzir a politização de tais instituições.

Se o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual

20 Administrado pelo assessor da Coordenadoria de Auditoria em Regimes de Previdência Social (CAD-Previdência) do TCE-RJ, Marcos Ferreira da Silva.

21 Assinado em 9 de novembro de 2021 por Fábio Túlio Filgueiras, Marcelo Barbosa, Ivan Lelis Bonilha, Daniel Walter Maeda Bernardo e Ronaldo Ribeiro de Oliveira, SEI/CVM 1383122.

na Atividade Bancária (PROES) legou a exclusão das Instituições Financeiras subnacionais do Sistema Financeiro²², por se reconhecer certa propensão ao abuso por parte de seus entes controladores, uma norma contemporânea, Lei 9717/98, acabou por fomentar outra forma de acoplamento financeiro entre entes públicos – dessa vez os municípios – e instituições a eles vinculadas e cuja principal função é acumular poupança popular – seus regimes próprios.

O tempo demonstrou que a propensão à captura política e ao conflito de interesses aqui também existe. Especialmente prejudicial à perfeita cognição de tal dinâmica é o fato de que as incorreções na condução orçamentária em meio à interferência entre o tesouro e a reserva matemática do RPPS somente se descortinam com o passar dos anos, após terem se escoado os prazos para análise e aprovação das contas.

Índices financeiros e orçamentários mais fidedignos que a simples e míope baliza do “déficit atuarial” hão de ser identificados, algo como a “primeira derivada”²³ do estado atuarial, a fim de que os gestores sejam chamados a prestar contas tão logo ocorra a inflexão e, com isso, tenham sempre presente a relevância política de uma gestão imparcial e profissional de seus RPPS.

Concomitantemente com tal medida, outras regras poderiam ser postas em efeito, recomendando diretamente a profissionalização da gestão, por exemplo, com uma alteração da Portaria MTP 1.467/2022 para estabelecer que a gestão dos regimes próprios deverá observar:

- a) gestão por competências, valorizando-se a educação continuada e a formação profissional;
- b) segregação de funções suscetíveis a riscos, buscando-se reduzir a possibilidade de ocultação de erros;

²² MP 1.514/96 e Resolução do CMN 2.365/97.

²³ Indicador matemático do grau de inclinação de uma função em relação ao tempo, capaz de denunciar a tendência futura a despeito do eventual valor absoluto no ponto em que se mede.

- c) preferência por funcionários dos quadros permanentes, implementando-se maior rigidez no acesso e na substituição dos cargos mais relevantes do RPPS;
- d) reconhecimento da capacidade técnica como o principal elemento no recrutamento e na seleção dos cargos mais relevantes do RPPS.

Mesmo que veiculando *soft law*, o discurso de tais dispositivos, latente nas melhores práticas que se busca provocar, pode ser capaz de precipitar a mudança em muitas gestões previdenciárias brasileiras.

REFERÊNCIAS

AKERLOF, George A. The market for “lemons”: quality uncertainty and the market mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, Oxford, v. 84, n. 3, ago. 1970.

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 do Trabalho e Previdência. Secretaria de Previdência. Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social. **Manual do Pró-Gestão RPPS: Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**. Versão 3.4. Brasília: Ministério do Trabalho e Previdência, 2022.

PETERS, Brainard Guy. O que é governança? *Revista do TCU*, Brasília, n 127, maio/ago. 2013.

VIEIRA, Antônio (Padre). *Sermão do bom ladrão*. São Paulo: Edipro, 2008.

ANEXO – TODAS AS RESPOSTAS À QUESTÃO 4

#	RESPOSTA	#	RESPOSTA
1	menos burocracia, muda com constância!	154	qualificação e comprometimento
2	qualificação das equipes !	155	capacitar os servidores,
3	desburocratizar	156	remuneração pessoal capacitado autonomia
4	maior participação do poder legislativo na fiscalização	157	capacitação
5	seguir o medelo de governança: educação, controle e gestão	158	conhecimento na área
6	capacitação	159	qualificação dos servidores vinculados ao rpps ativos e inativos
7	capacitação	160	capacitação
8	mais funcionarios	161	capacitação
9	conhecimento, expertise em investimentos	162	transparência
10	capacitação	163	capacitação
11	transparência	164	profissionalização
12	capacitar os envolvidos.	165	capacitação
13	certificação e capacitação de todos os envolvidos	166	capacitação
14	cooperativismo e sinergia	167	cursos específicos na área
15	transparência	168	recursos humanos
16	estabelecer recursos humano mínimo qualificado por porte do rpps	169	qualificação
17	segregação de atividades	170	comprometimento
18	capacitação dos servidores	171	qualificação
19	qualificação de todos	172	estruturação dos rpps
20	fazer sempre o melhor!	173	o comprometimento e lisura nas ações, sem segregações de interesses.
21	ter um maior controle e disponibilizar pessoas com tempo integral	174	qualificação da gestao
22	formação continuada	175	capacitação

23	fazer com que os governantes entendam o que é a previdência	176	dedicação a estudar sobre finanças
24	formação continuada	177	ter mais concurso público em todas as áreas do município
25	agora toda vez com mais cautela nas aplicações	178	qualificação dos envolvidos
26	capacitação	179	remuneração e capacitação dos membros dos conselhos
27	equidade	180	mais funcionários !
28	capacitação!	181	definição e manualização dos fluxos de decisão de investimentos;
29	capacitação	182	capacitação
30	segregação de atividades	183	segregação de função
31	transparência	184	controle
32	pró gestão	185	qualificação, estruturação dos regimes
33	certificação	186	capacitar e remunerar conselheiros
34	capacitação	187	qualificação e capacitação
35	capacitação	188	capacitar seus membros
36	desburocratizar as informações	189	segregação de função, manualização das atividades capacitação comitê
37	transparência	190	capacitação, estruturação, segregação de responsabilidades
38	investimentos	191	capacitação sempre!
39	capacitação	192	orientações dos órgãos de fiscalização
40	punição	193	transparência
41	descrever e publicar todas as decisões e suas justificativas.	194	normatização de procedimentos
42	conhecimento	195	melhorar mecanismos de gerenciamento de riscos e continuidade de negócios
43	responsabilidade	196	acredito q tds ter o pro gestão
44	uma norma mais rigorosa para às instituições que ofereçam produtos ao rpps	197	investir mais na capacitação dos gestores e conselheiros
45	transparência e capacitação	198	capacitação
46	capacitação e transparência	199	capacitação de todos os membros dos rpps
47	que os dirigentes tenham mandato.	200	mais capacitação com cursos voltado a cada membro do conselho do rpps
48	profissional	201	buscar mais conhecimentos
49	t	202	transparência e gestão participativa/corporativa

50	certificação	203	capacitar os membros envolvidos
51	transparência	204	qualificação dos envolvidos
52	aplicar princípios de governança no dia a dia	205	ações alinhadas com os princípios que norteiam
53	fiscalização	206	qualificação gestores
54	conhecimento	207	compromisso quanto a educação previdenciária
55	qualificação de pessoal	208	capacitação
56	ser mais transparente.	209	transparência
57	comprometimentos de todos envolvidos no rpps.	210	continua busca de conhecimentos pelos demais participantes
58	capacitação permanente transparência segregação funções	211	transparência, atendimentos às legislações e prestação de contas
59	qualificação e monitoramento.	212	mais certificação
60	transparência e capacitação de todos os agentes envolvidos.	213	conhecimento
61	diligência	214	certificação
62	investimento	215	capacitação dos envolvidos no rpps e do executivo.
63	prazos e obrigações conciliados entre tribunais, secr e cvm	216	os repasses total e em dia por parte do gestor.
64	capacitação dos membros	217	organizar o fluxo das atividades. definição de responsabilidades.
65	mais conhecimento	218	certificações
66	descomplicar. capacitar conselheiros	219	responsividade
67	recurso	220	investir
68	qualificação e certificação	221	incluir os responsáveis do ente federativo no conselho de administração
69	transformação	222	expansão do conhecimento
70	capacitação dos membros do comitê de investimentos, profissionalização	223	profissionalizar constantemente os gestores, comitê e conselheiros.
71	acompanhamento e treinamento.	224	capacitação
72	estar continuamente investindo na formação e capacitação dos colaboradores.	225	profissionalização
73	capacitação em investimentos	226	vontade
74	auditor tc	227	ampliar o controle
75	especialistas e menos políticos	228	qualificação de pessoas
76	qualificação	229	capacitação

77	governança	230	manualização e transparência
78	capacitação	231	capacitação
79	melhorar a remuneração dos conselheiros. conseguir o pro gestão	232	diretoria eletiva
80	transparência, altivez e aprendizado.	233	sinergia
81	capacitação dos membros e servidores	234	intensificar capacitacoes
82	conhecimento e organização	235	capacitação
83	comprometimento dos envolvidos	236	ter profissionalismo
84	mecanismos transparentes mas que captem a dinâmica do mercado	237	dedicação exclusiva e capacitação de todos os envolvidos
85	capacitação e melhoria da tomada de decisões.	238	funcionários
86	reforma da previdência	239	obrigatoriedade do pró-gestão
87	compartilhar as decisões	240	capacitação.
88	responsabilidade, preparação e conhecimento.	241	comprometimento
89	capacitação	242	rpps venha ser certificado para uma boa governança do pro gestão
90	capacitação dos gestores!	243	capacitação e governança de qualidade
91	qualificação	244	transparência, seriedade, qualificação, comprometimento
92	capacitação	245	qualificação
93	formação	246	qualificação dos envolvidos no rpps
94	desburocratização	247	conseguirmos ter exclusividade nos trabalhos, pois não temos dedicação exc
95	bater meta atuarial	248	conhecimento
96	certificação	249	comprometimento e estudo
97	maior controle	250	capacitar
98	qualificação dos envolvidos	251	capacitação
99	conhecimento	252	transparência nos investimentos.
100	educação continuada	253	transparência
101	diminuir as burocracias.	254	abrir o api do cadprev
102	eleva o nível de qualificação das equipes	255	capacitação
103	a responsabilidade dos repasses com os rpps.	256	segregação de função
104	definir responsabilidades dos agentes	257	seguir o manual do pró-gestão e colocar em prática!

105	conhecimento e dedicação	258	capacitação
106	divulgação e segregação das atividades	259	diligência e honestidade
107	capacitação	260	capacitar e certificar as pessoas
108	sorte	261	mais atuação dos órgãos regulamentadores
109	reforma da previdência	262	transparência
110	formação/capacitação	263	conhecimento de gestão e produtos de investimento
111	profissionalizar o conselho	264	profissionalização dos participantes
112	capacitação	265	diálogo
113	cursos, nova certificação,	266	a diversificação das carteiras de investimentos
114	segregação de atividades	267	ter responsabilidade e compromisso com a função assumida.
115	mandato para os gestores	268	capacitação
116	obrigatoriedade de efetivos na direção dos rpps	269	melhor qualificação na gestão
117	capacitação, para que as pessoas busquem conhecimentos e passem a diante	270	capacitar, meta, profissionalismo.
118	capacitar os conselheiros dos rpps.	271	indicadores da realidade de mercado, melhores oportunidades
119	mais capacitações direcionadas aos rpps.	272	capacitação e remuneração diferenciada.
120	flexibilizar a administração pública. deixar menos engessada.	273	capacitação e governança
121	melhorar os sistemas de fiscalização	274	qualificação profissional
122	capacitação	275	atuação em conjunto
123	cargos específicos x acúmulo de funções	276	cooperação sistêmica
124	maior punição rápida	277	capacitação
125	certificação dos envolvidos e incentivo do poder público.	278	capacitação
126	adesão ao pró gestão.	279	capacitação
127	transparência	280	transparência
128	investir mais em capacitacao	281	consultorias
129	capacitação	282	profissionalismo
130	eleição do gestor do rpps	283	capacitação
131	segregação de atividades, capacitação dos envolvidos e controle.	284	comprometimento

132	comprometimento	285	que os tribunais de contas entendam melhor as variações dos investimentos!
133	diálogo e capacitação	286	certificações
134	diretor-presidente	287	normatização para remunerar conselheiros
135	capacitação e responsabilidade dos gestores dos rpps	288	qualificação
136	melhoria procedimento internos	289	capacitação e controle
137	capacitação voltada nessa área	290	capacitação
138	atualizar sempre com informações e cursos os membros do comitê.	291	maior qualificação dos membros para suas atividades e segregação delas
139	tecnologia certificação	292	segregação de tarefas
140	transparência	293	mais informação.
141	uma maior integração dos rpps, visando maximizar a proteção do patrimônio	294	qualificação
142	qualificação, formação dos segurados e transparência.	295	capacitação e delegação de atividades
143	capacitação	296	capacitação, conhecimento.
144	melhorar a governança sustentada pela realização de boas práticas previdenc	297	definição de atividades.
145	maior transparências nas informações e ações.	298	capacitação
146	certificação	299	integração de dados
147	exigência de qualificação.	300	transparencia e conhecimento
148	diminuir interferência política	301	menos burocracia
149	dedicação exclusiva	302	fazer um boa gestão com competência e técnica
150	padronizar procedimentos e melhorar a tecnologia	303	pensar que o objetivo é o servidor
151	aprimoramento pessoal	304	mais autonomia
152	preparar dirigentes e demais envolvidos para implantar a governança	305	educação e conhecimento
153	aumentar a fiscalização dos fundos de investimentos,	306	ampliar limite de investimentos no exterior



Vera Maria Corrêa Queiroz

Doutoranda e Mestre em Direito das Relações Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, Brasil. Advogada, Coordenadora e Professora de Direito Previdenciário na Escola Superior de Advocacia da Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional São Paulo.

03

OS DESAFIOS DA CERTIDÃO DE TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO NO PROCESSO PREVIDENCIÁRIO

1 INTRODUÇÃO

2 OS REGIMES DE PREVIDÊNCIA SOCIAL E SUA RECIPROCIDADE

3 A CERTIDÃO DE TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO EMITIDA PELO INSS

3.1 A desaverbação excepcional do tempo de contribuição

3.2 A impossibilidade da averbação automática

4 A CERTIDÃO DE TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO EMITIDA PELO SERVIÇO PÚBLICO

4.1 Declaração de Tempo de Contribuição

5 OS DESAFIOS DA CERTIDÃO DE TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO NO PROCESSO PREVIDENCIÁRIO

5.1 A conversão do tempo em condições especiais

5.2 Certidão de Tempo de Contribuição única com aplicação em regimes distintos

5.3 As atividades concomitantes e o cálculo do valor do benefício de aposentadoria

6 CONCLUSÃO

REFERÊNCIAS

1 INTRODUÇÃO

O objetivo do presente trabalho centraliza-se na análise dos apontamentos que envolvem a emissão e o conteúdo da Certidão de Tempo de Contribuição, demonstrando a sua importância na interpretação desse documento. Nosso maior escopo é não só provocar o interesse dos estudiosos em conhecer as questões previdenciárias, mas também esclarecer a melhor prática desde a elaboração da CTC, sua homologação e utilização em cada regime de previdência social, com enfoque na obtenção do benefício previdenciário de aposentadoria.

Os recolhimentos previdenciários dos segurados são vertidos para o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, quando se trata de atividade desenvolvida por servidor público titular de cargo efetivo, ou para Regime Geral de Previdência Social - RGPS, quando se trata de segurados que exercem atividade na iniciativa privada, ou mesmo que estejam no serviço público, são titulares de empregos públicos. Assim, o órgão emissor da Certidão de Tempo de Contribuição, no qual se encontram retidas as correspondentes contribuições sociais, será o órgão público de origem, no caso dos servidores estatutários, ou o INSS, nas demais hipóteses.

A instituição recebedora do documento será também a concessora do benefício de aposentadoria, após o devido registro do tempo recebido de outro regime, registro esse que denominamos averbação. Uma vez averbado, em raríssimas hipóteses, e até mesmo por critério de exceção, torna-se possível a desaverbação. Esse é, portanto, o mecanismo fundamental da contagem recíproca de tempo de contribuição.

Atualmente, quando da análise precoce da vida laborativa e do patrimônio jurídico previdenciário de um segurado, é possível avaliar a hipótese em que os períodos de tempos de contribuição de um regime,

é interessante ou viável que sejam averbados em sua totalidade ou na forma fracionada, no outro regime previdenciário.

O projeto de aposentadoria que se desenvolve, também conhecido como Planejamento Previdenciário, tem sua importância registrada a partir do momento em que se permite analisar qual o melhor benefício a ser requerido pelo contribuinte.

Todavia, os maiores desafios que se apresentam na análise e interpretação da Certidão de Tempo de Contribuição cingem-se aos critérios não só da averbação ou desaverbação, mas principalmente da hipótese do tempo de atividade especial e sua respectiva conversão em tempo comum, da possibilidade de fracionamento do tempo de contribuição, do direcionamento à órgãos públicos diversos em razão da acumulação de cargos e empregos públicos e, além de outros, da emissão da CTC pelo INSS de um tempo em que os recolhimentos foram vertidos pelo próprio ente federativo que averbará a contagem recíproca.

Em estudo mais profundo, aborda-se a tese da concomitância dos salários de contribuição e seu aproveitamento no cálculo do valor do benefício de aposentadoria.

2 OS REGIMES DE PREVIDÊNCIA SOCIAL E SUA RECIPROCIDADE

O sistema de proteção previdenciária vem estruturado em normas e procedimentos que visam a tutela daqueles que a ele se vinculam, com extensão às pessoas que dependem economicamente do segurado contribuinte. Assim, os regimes de previdência social só podem ser considerados como tal se oferecerem, no mínimo, os benefícios de aposentadoria e de pensão por morte.

Conceituando regime previdenciário, encontramos os ensinamentos de Marcelo Barroso Lima Brito de Campos (2022), "o regime previdenciário consiste no conjunto de normas, regras e princípios harmônicos que informam e regem a disciplina previdenciária de determinado grupo de seres humanos".

Nos ensinamentos de Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira (1987), "Para caracterizar-se como regime, de um determinado sistema, deve ter custeio e prestações específicas, asseguradas a beneficiários determinados".

Os regimes previdenciários públicos que envolvem a emissão da Certidão de Tempo de Contribuição são regimes cuja filiação e contribuição são obrigatórias e estão consolidados no ordenamento constitucional em Regime Próprio de Previdência Social – RPPS e Regime Geral de Previdência Social – RGPS. O Regime Próprio atende aos servidores públicos titulares de cargos efetivos, mas os entes federativos, em função da autonomia que sempre tiveram, não estavam obrigados a criar um regime de proteção social específico para seus servidores. Todavia, essa autonomia para instituição de Regime Próprio não mais existe em função das disposições trazidas pela Emenda Constitucional n. 103, de 2019, que deu novo texto ao § 22 do art. 40 da Constituição Federal, a saber:

Art. 40. [...]

§ 22. Vedada a instituição de novos regimes próprios de previdência social, lei complementar federal estabelecerá, para os que já existam, normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade em sua gestão, dispondo, entre outros aspectos, sobre [...] (BRASIL, 2019).

Na falta de Regime Próprio de Previdência Social, os servidores são vinculados ao Regime Geral de Previdência Social. O contribuinte,

no entanto, independentemente do regime a que estiver vinculado, tem a denominação jurídica de *segurado*¹.

A reciprocidade entre os diferentes regimes de previdência social se evidencia pela possibilidade de se computar os períodos laborativos, somando-os após a migração efetivada pela Certidão de Tempo de Contribuição. Essa comutatividade entre os regimes previdenciários se opera pelo instituto jurídico da contagem recíproca, que possibilita a compensação financeira entre os mesmos. Entretanto, a contagem recíproca só se opera entre regimes distintos, diferente da averbação do tempo de contribuição que pode ocorrer dentro do mesmo regime previdenciário, como é o caso do servidor que, no mesmo ente federativo, pode exercer cargos públicos distintos e sucessivos.

A contagem recíproca está assegurada no comando constitucional nos seguintes termos:

CF, 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. (BRASIL, 1988).

Trata-se, portanto, de uma norma constitucional de eficácia plena que independe da edição de qualquer ato normativo para a sua imediata aplicabilidade.

¹ Art. 11 da Lei n. 8.213, de 1991, e inc. III do art. 2º da Portaria n. 1.467, de 2022. (BRASIL, 1991; 2022)

3 A CERTIDÃO DE TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO EMITIDA PELO INSS

A conhecida CTC é o documento que será emitido em função dos recolhimentos vertidos ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS, solicitado pelo segurado ou seu dependente, cuja finalidade é levar o tempo de atividade na iniciativa privada para averbação junto ao serviço público a que o servidor está ou estava (em caso de óbito) vinculado. Sendo assim a condição *sine qua non* que permitirá a emissão do documento, é a qualidade de servidor público, titular de cargo efetivo. A forma de comprovar esse requisito é através de uma Declaração do órgão de origem, na qual se confirma a existência do vínculo laboral na esfera pública, devidamente acompanhada de documentos pessoais do servidor.

Prudente que o requerimento seja adequadamente preenchido, mencionando o tempo que se pretende registrar na Certidão de Tempo de Contribuição, seja total ou parcial. Todavia, é preciso atentar para algumas exigências legais, haja vista que se o interessado, ao invés de pleitear a CTC, estivesse buscando a concessão de aposentadoria, teria que se submeter aos mesmos critérios. Vale dizer, dentre muitas outras hipóteses, contribuições com valores abaixo do salário mínimo não serão computadas se não estiverem devidamente regularizadas. Tempo rural, só será contabilizado em CTC se indenizado o período de atividade rurícola ou pesqueira. Período de recolhimento em que o contribuinte individual se beneficiou da alíquota de onze por cento sobre o salário mínimo de contribuição, deve ser complementado para vinte por cento. Tempo utilizado para aposentadoria no Regime Geral de Previdência Social não será computado para fins de aposentadoria em outro regime. Portanto, o pressuposto que se alia é que: *tempo regularizado é tempo computado*.

A mais comum das hipóteses é o servidor público, de posse da

Certidão de Tempo de Contribuição emitida pelo INSS, já a apresentar junto ao seu órgão de vinculação, o qual providenciará o imediato registro no assentamento funcional. Averbado, ou seja, registrado o tempo vindo do Regime Geral de Previdência Social, ou até mesmo de outro Regime Próprio, é possível a produção de efeitos financeiros de forma imediata, haja vista o aumento do tempo de contribuição do servidor que lhe permitirá receber consectários à título de gratificações ou adicionais, e até mesmo de abono de permanência em serviço.

Se, com o decorrer do tempo, ficar evidenciado que aquele período averbado não seria necessário para o cômputo dos requisitos de uma aposentadoria, não mais será possível a retirada do tempo averbado em face das vantagens pecuniárias auferidas pelo servidor, ainda que o mesmo opte por devolver os valores recebidos, até porque temos, nessa hipótese, o imperativo do inciso VIII do art. 96 da Lei n. 8.213, de 1991.

VIII - é vedada a desaverbação de tempo em regime próprio de previdência social quando o tempo averbado tiver gerado a concessão de vantagens remuneratórias ao servidor público em atividade; (BRASIL, 1991).

A origem do proibitivo se dá pela garantia constitucional de irredutibilidade do valor da remuneração do servidor público que, ao averbar o tempo trazido de outro regime previdenciário, já sofreu os impactos benéficos no seu tempo de contribuição.

Interessante pontuar sobre a averbação da Certidão de Tempo de Contribuição junto ao INSS, que não ocorre no mesmo formato adotado pelos entes federativos. Não existe no conjunto de serviços ofertados pela autarquia previdenciária, um que seja específico para a averbação de CTC. O momento de apresentação do instrumento certificatório é quando do requerimento da aposentadoria pelo Regime Geral de Previdência Social, considerando que, se o pedido for indeferido, não haverá averbação do tempo trazido do Regime Próprio. Havendo

concessão do benefício, a partir do momento em que o segurado faz o levantamento dos valores da sua aposentadoria, o período consolidado na CTC estará automática e definitivamente averbado no Regime Geral. Vele dizer, confirmado o recebimento, o segurado homologa a concessão do seu benefício, caso em que as aposentadorias se tornam irreversíveis e irrenunciáveis (exceção para o caso da aposentadoria por incapacidade permanente). Portanto, averbado o tempo de contribuição trazido de outro regime previdenciário, seja pelo Regime Próprio de Previdência Social, seja pelo Sistema de Proteção Social dos Militares – SPSM, não há que se falar em desaverbação.

Ainda que as disposições do inciso VIII do art. 96 da Lei n. 8.213, de 1991, do inciso VIII do art. 127 do Decreto n. 3.048, de 1999, e ainda do inciso IX do art. 171 da Portaria n. 1.467, de 2022, tragam expressamente que é vedada “a desaverbação de tempo em RPPS quando o tempo averbado tiver gerado a concessão de vantagens remuneratórias ao segurado em atividade”, a aplicabilidade da norma também ocorre no âmbito do Regime Geral de Previdência Social e isso se dá pela impossibilidade de renúncia de aposentadoria, ou até mesmo de sua reversão em outro formato de benefício (BRASIL, 1991; 2022).

3.1 A desaverbação excepcional do tempo de contribuição

A hipótese aqui é do não recebimento de vantagens pecuniárias pela averbação do tempo de contribuição. Comprovado pelo órgão público que não houve efeitos financeiros com o somatório do tempo de contribuição, é possível o cancelamento do registro do tempo averbado e devolvida a Certidão de Tempo de Contribuição emitida pelo INSS, que deverá recepcioná-la na sua forma original, tal qual foi emitida.

Se o servidor público acumula lícitamente dois cargos públicos, e a CTC foi emitida em documento único, porém em três vias, e a

vantagem pecuniária se deu em apenas um dos cargos, é possível a desaverbação naquele em que não houve o aproveitamento financeiro.

Outra hipótese de desaverbação ocorre pela extinção do vínculo do servidor com o Regime Próprio de Previdência Social, em razão de decisão judicial transitada em julgado que determinou a perda do cargo, ainda que o servidor esteja recebendo abono de permanência em serviço. O tempo de contribuição averbado terá cessada a sua eficácia, mas não retira do ex-servidor o direito de computar todo o seu tempo para fins de aposentadoria no Regime Geral de Previdência Social, ou até mesmo em outro Regime Próprio de Previdência Social, a depender do teor da condenação judicial.

3.2 A impossibilidade da averbação automática

Quando o ente público, em geral o municipal, não possui Regime Próprio de Previdência Social, as contribuições são vertidas para o Regime Geral. Posteriormente, vindo a implantar Regime Próprio, os servidores que até então estavam vinculados às regras da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, passam a ser regidos pelos estatutos dos cargos públicos. Com isso, os recolhimentos previdenciários passam a ser vertidos para o Regime Próprio específico.

Até o advento da Lei 13.846, de 2019, o servidor público, ao se aposentar, não precisava requerer a Certidão de Tempo de Contribuição junto ao INSS, até porque não havia interrompido seu vínculo laboral com a Administração Pública. A averbação do seu tempo de contribuição do Regime Geral de Previdência Social era feita automaticamente pelo Regime Próprio, ou seja, era possível computar o tempo de contribuição de regimes distintos dentro do mesmo órgão público, facilitando, assim, o processo de aposentadoria dos servidores.

A apresentação da Certidão de Tempo de Contribuição tornou-se obrigatória, não só por conta das disposições do inciso VII do art. 96

da Lei n. 8.213, de 1991, mas também em face do art. 184 da Portaria n. 1.467, de 2022, sem a qual o servidor não terá seu tempo reconhecido, *in verbis*:

Art. 96. [...]

VII - é vedada a contagem recíproca de tempo de contribuição do RGPS por regime próprio de previdência social sem a emissão da CTC correspondente, ainda que o tempo de contribuição referente ao RGPS tenha sido prestado pelo servidor público ao próprio ente instituidor;

Art. 184. É vedada a contagem recíproca, por RPPS, de tempo de contribuição ao RGPS sem a emissão da CTC correspondente pelo INSS, ainda que o tempo referente ao RGPS tenha sido prestado pelo segurado ao próprio ente instituidor.

Parágrafo único. O tempo de contribuição comum ao RGPS prestado pelo segurado ao próprio ente instituidor, averbado até 18 de janeiro de 2019, poderá ser contado para fins de concessão de benefícios e a comprovação para fins de compensação financeira se dará por meio de certidão específica, conforme modelo constante do Anexo XIII. (BRASIL, 1991).

A razão para a novel exigência de emissão de CTC de contribuições recolhidas ao Regime Geral de Previdência Social pelo próprio órgão público instituidor, é porque o sistema informatizado não possuía (e muitos ainda não possuem) uma plataforma cujos dados informatizados possam garantir que o servidor não utilizará aquele mesmo tempo para uma nova aposentadoria, agora junto ao INSS.

4 A CERTIDÃO DE TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO EMITIDA PELO SERVIÇO PÚBLICO

O documento que registra a contagem recíproca referente ao período de atividade junto ao serviço público deverá cumprir critérios informativos bem mais minuciosos quando a emissão da Certidão de Tempo de Contribuição é pelo INSS.

A começar pelo instrumento em si, que deve obedecer ao padrão determinado no Anexo IX da Portaria n. 1.467, de 2022. A CTC será fornecida pela unidade gestora do Regime Próprio de Previdência Social ou pelo setor competente da Administração Pública de âmbito federal, estadual, municipal e do Distrito Federal, assim como suas autarquias e fundações, devendo ser, de forma obrigatória, devidamente homologada pela unidade gestora do respectivo Regime Próprio, relativamente ao tempo de contribuição vertido para esse referido regime previdenciário, para só então ser fornecida ao ex-servidor ou seu dependente, em caso de óbito.

A unidade gestora não só responde pela administração dos recursos previdenciários, mas também pela concessão e manutenção dos benefícios dos servidores públicos e seus dependentes.

Enquanto no Regime Geral de Previdência Social a Certidão de Tempo de Contribuição pode ser emitida ao segurado ou ex-segurado, e a qualquer tempo, no Regime Próprio de Previdência Social só pode ser emitida a ex-servidor. A restrição imposta pelo inciso VI do art. 96, da Lei n. 8.213, de 1991, tem sido objeto de muitos questionamentos doutrinários, principalmente em face de ter sido imposta por Medida Provisória (n. 871, de 2019), sem a observância do requisito constitucional da urgência. Assim,

Art. 96

VI - a CTC somente poderá ser emitida por regime próprio de previdência social para ex-servidor; (BRASIL, 1991).

Nesse mesmo jaez, a Portaria n. 1.467, de 2022;

Art. 196. A CTC só poderá ser emitida para ex-segurado do RPPS ou ex-militar do SPSM e relativamente a períodos em que tenha havido, por parte deles, a prestação de serviço ou a correspondente contribuição. (BRASIL, 2022).

O tempo de contribuição que se incorporou ao patrimônio jurídico do servidor não pode, a rigor, ser alcançado pela restrição da lei, até porque não existe limitação para o seu exercício no comando constitucional.

O tempo certificado no instrumento deve ser identificado de data a data, porém apurado em dias, ou seja, apenas o tempo líquido de efetivo exercício produzirá efeitos na averbação no Regime Geral de Previdência Social, ou em outro Regime Próprio de Previdência Social.

Para servidores que exerceram atividade anterior ao advento da Emenda Constitucional n. 20, de 1998, o tempo de serviço poderá ser certificado como tempo de contribuição, mesmo que não tenha sido efetivada a contribuição no Regime Próprio.

Questão intrigante é a que se apresenta diante da emissão da Certidão de Tempo de Contribuição emitida pelo Regime Próprio de Previdência Social antes da edição da Medida Provisória n. 871, de 18 de janeiro de 2019, para utilização junto ao Regime Geral de Previdência, já na vigência das novas regras. Se o ex-servidor que teve seu emprego público transformado em cargo público e ao se desligar requereu a emissão da CTC, o seu tempo foi computado pelos dois regimes previdenciários. Entretanto, só utilizou o instrumento certificatório já vigência da novel legislação, ou seja, à guisa de ilustração, requereu a CTC em 2005, mas só solicitou sua aposentadoria junto ao INSS em 2020, anexando o documento. Por força da alteração do inciso VII do art. 96 da Lei n. 8.213, de 1991, essa Certidão emitida pelo ente federativo, não poderá ser utilizada no cômputo do tempo de contribuição para a aposentadoria junto ao INSS.

Não se justifica a negativa da autarquia previdenciária em não reconhecer o ato jurídico perfeito e acabado, qual seja a emissão da Certidão de Tempo de Contribuição sob a égide da legislação em vigor

à época do requerimento. Se o documento foi corretamente elaborado e emitido na forma da lei vigente, o INSS deveria optar por uma das duas soluções: i) ou abrir exigência para solicitação de nova CTC, na qual conste única e tão somente o período em que o ex-servidor verteu suas contribuições ao Regime Próprio, acompanhada da Declaração de Tempo de Contribuição do referente às contribuições que o mesmo ente verteu para o Regime Geral; ii) ou considera na contagem do tempo de contribuição apenas aquele lapso de tempo do Regime Próprio, até porque, se a aposentadoria será concedida no Regime Geral, não há porque o INSS exigir a CTC para si próprio.

O que não se pode concordar é com o fato recorrente do indeferimento da aposentadoria pelo INSS, desconsiderando a Certidão de Tempo de Contribuição apresentada e que foi consolidada na vigência de norma anterior, sem vícios que a torne insanável, pelo simples e pífio argumento de que, em face da alteração da norma, não mais se poderá aceitar o documento lícito, com prejuízos evidentes e nem sempre reparáveis sem a tutela jurisdicional do Estado.

4.1 Declaração de Tempo de Contribuição

A DCT é o documento fornecido pelo ente federativo para que seja apresentado junto ao INSS quando o servidor do Regime Próprio de Previdência Social que exerceu emprego público posteriormente transformado em cargo público, pretender se aposentar no seu cargo efetivo.

Portanto, para o cumprimento do disposto no inciso VII do art. 96 da Lei n. 8.213, de 1991, e do art. 184 da Portaria n. 1.467, de 2022, retro mencionados, é imperiosa a apresentação da Declaração de Tempo de Contribuição, hipótese essa em que a Certidão de Tempo de Contribuição será fornecida ao servidor em atividade.

Juntamente com a DCT, deve ser apresentada a relação das

remunerações que sofreram a incidência da contribuição previdenciária, conforme exigido no Anexo V da Instrução Normativa PRES/INSS n. 128, de 2022.

5 OS DESAFIOS DA CERTIDÃO DE TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO NO PROCESSO PREVIDENCIÁRIO

Na análise do processo previdenciário que envolve a Certidão de Tempo de Contribuição encontramos pontos que vem suscitando dúvidas, não só na interpretação do instrumento, mas também no conteúdo nela apresentado.

Os questionamentos mais recorrentes são aqueles que envolvem a possibilidade de desaverbação do tempo já registrado, assim como o reconhecimento da conversão do tempo especial em tempo comum.

Contudo, atualmente, a maior discussão tem sido em torno da possibilidade do aproveitamento das contribuições sociais vertidas concomitantemente a regimes previdenciários distintos, sem que, em algum deles, sejam preenchidos os requisitos necessários para a concessão do benefício de aposentadoria.

5.1 A conversão do tempo em condições especiais

Tema de grandes debates técnicos, o tempo exercido em condições especiais deve ser apontado na Certidão de Tempo de Contribuição, porém, na forma como a lei disciplina. Inicialmente, na aplicabilidade do Regime Geral de Previdência Social, temos as disposições do Art. 96 da Lei n. 8.213, de 1991 e do Art. 127 do Decreto n. 3.048, de 1999. No âmbito dos Regimes Próprios de Previdência Social, a Portaria n. 1.467, de 2022, tratando igualmente das mesmas

restrições.

Assim, nas disposições normativas:

Lei n. 8.213, de 1991

Art. 96. [...]

I - não será admitida a contagem em dobro ou em outras condições especiais; (BRASIL, 1991)

Decreto n. 3.048, de 1999

Art. 127

I - não será admitida a contagem em dobro ou em outras condições especiais; (BRASIL, 1999).

Quando se fala de condições especiais, aborda-se o tempo pela atividade de professores, de policiais, de pessoas com deficiência e pela exposição à agentes nocivos prejudiciais à saúde.

Nessas hipóteses de tempos em condições especiais, devem ser observados dois critérios na emissão da Certidão de Tempo de Contribuição: o primeiro refere-se ao fato de que, após a promulgação da Emenda Constitucional n. 103, de 2019, não mais se permite conversão de tempo especial em tempo comum. O segundo critério é que não haverá a conversão de tempo anterior à reforma de 2019 para fins de somatório de tempo na CTC. Ou seja, o órgão emissor do instrumento certificatório se limitará a informar que determinado tempo de atividade, especificado o período de data a data, foi exercido em condições especiais. Caberá ao órgão concessor do benefício de aposentadoria efetivar a correspondente conversão.

A norma jurídica que disciplina a aplicabilidade da conversão de tempo especial no Regime Geral de Previdência Social, traz os seguintes dispositivos:

Lei n. 8.213, de 1991

Art. 96. [...]

IX - para fins de elegibilidade às aposentadorias especiais referidas no § 4º do art. 40 e no § 1º do art. 201 da Constituição Federal, os períodos reconhecidos pelo regime previdenciário de origem como de tempo especial, **sem conversão em tempo comum**, deverão estar incluídos nos períodos de contribuição compreendidos na CTC e discriminados de data a data. (BRASIL, 1991, grifo nosso)

Decreto n. 3.048, de 1999

Art. 127

IX - para fins de elegibilidade às aposentadorias especiais referidas no § 4º do art. 40 e no § 1º do art. 201 da Constituição, os períodos reconhecidos pelo regime previdenciário de origem como de tempo especial **sem conversão em tempo comum** deverão estar incluídos nos períodos de contribuição compreendidos na certidão de tempo de contribuição e discriminados de data a data. (grifo nosso)

Art. 125

§ 1º Para os fins deste artigo, é vedada:

I - conversão do tempo de contribuição exercido em atividade sujeita à condições especiais, nos termos do disposto no art. 66; (BRASIL, 1999).

Na Portaria n. 1.467, de 2022, que trata dos parâmetros dos Regimes Próprios de Previdência Social, temos igual disciplina acerca da conversão de tempo especial em comum quando da emissão da Certidão de Tempo de Contribuição, a saber:

Art. 188. Para fins de elegibilidade às aposentadorias especiais referidas nos

§§ 4º, 4º-A, 4º-B e 4º-C do art. 40 da Constituição Federal, os períodos reconhecidos pelo regime previdenciário de origem como de tempo especial, cumprido em qualquer época, deverão estar incluídos nos períodos de contribuição compreendidos na CTC, **sem conversão em tempo comum** e discriminados de data a data, em campo próprio da CTC, conforme Anexo

IX. (BRASIL, 2022, grifo nosso)

Na mesma Portaria encontramos as seguintes vedações:

Art. 171. São vedados:

II - a conversão de tempo:

a) exercido sob condições especiais prejudiciais à saúde ou à integridade física em tempo comum, a partir de 13 de novembro de 2019, bem como o exercido com efetiva exposição a agentes prejudiciais à saúde a que se refere o § 4º-C do art. 40 da Constituição Federal, salvo quando houver previsão expressa a esse respeito na lei complementar do ente federativo editada após essa data;

b) de efetivo exercício nas funções de magistério em tempo comum depois da Emenda Constitucional nº 18, de 30 de junho de 1981;

c) em atividades de risco ou as exercidas nos cargos de agente penitenciário, agente socioeducativo ou de policial em tempo comum; (BRASIL, 2022).

Especificamente para o caso de segurado com deficiência, o decreto regulamentar deu o tratamento jurídico nos seguintes termos:

Decreto n. 3.048, de 1999

Art. 125

§ 1º Para os fins deste artigo, é vedada:

II - conversão do tempo cumprido pelo segurado com deficiência, reconhecida na forma do art. 70-D, em tempo de contribuição comum; e

§ 5º A certidão referente ao tempo de contribuição com deficiência deverá identificar os períodos com deficiência e seus graus. (BRASIL, 1999).

A Portaria Ministerial n. 1.467, de 2022, também tratou do mesmo tema, consignando que:

Art. 171. São vedados:

II - a conversão de tempo:

d) cumprido pelo segurado com deficiência em tempo de contribuição comum; (BRASIL, 2022).

Na Certidão de Tempo de Contribuição deverá constar o exercício da atividade em condições especiais, mas jamais poderá converter o tempo, até porque, quando se tratar de CTC de um órgão público para outro órgão público, ambos com Regime Próprio, poderia, equivocadamente, gerar reflexos de natureza funcional, tal como o acréscimo de tempo de serviço público, ou de tempo de carreira, o que não é permitido.

No mesmo sentido, a CTC emitida pelo Regime Próprio de Previdência Social, para utilização pelo dependente do ex-servidor falecido, poderia acarretar aumento de tempo de contribuição para fins de apuração do período mínimo exigido e que delimita o recebimento da pensão por morte no Regime Geral de Previdência Social por somente quatro meses.

5.2 Certidão de Tempo de Contribuição única com aplicação em regimes distintos

Para o servidor que exerce cargos públicos acumuláveis, e que também possui tempo de contribuição em outro regime previdenciário ou, se no mesmo regime, o exerceu anteriormente à acumulação, é possível a emissão da Certidão de Tempo de Contribuição para aproveitamento do tempo em mais de um cargo, de forma fracionada.

Em termos de Regime Geral de Previdência Social, se o segurado possuir tempo de contribuição que pretende ver contabilizado no Regime Próprio de Previdência Social, nos cargos acumuláveis que ocupa, a Certidão de Tempo de Contribuição emitida pelo INSS é sempre única, mas a destinação poderá ser para, no máximo, dois órgãos distintos.

É o que disciplina o art. 130, § 7º do Decreto n. 3.048, de 1999, *verbis*:

Art. 130. [...]

§ 7º Quando solicitado pelo segurado que exerce cargos constitucionalmente acumuláveis, é permitida a emissão de certidão única com destinação do tempo de contribuição para, no máximo, dois órgãos distintos. (BRASIL, 1999).

Desnecessária e redundante, porém, a advertência do Regulamento do Regime Geral em mencionar que a destinação da CTC só pode ocorrer a, no máximo, dois órgãos distintos, até porque não é permitida a acumulação de mais de dois cargos ou empregos públicos.

A Portaria n. 1.467, de 2022, trouxe a disposição para essa hipótese, estabelecendo que:

Art. 193. A averbação, por RPPS, de tempo de contribuição constante de CTC emitida pelo INSS somente pode ser efetivada em um único cargo ocupado pelo segurado, ainda que, no período certificado, tenha havido filiação ao RGPS pelo exercício de múltiplas atividades decorrentes de empregos públicos ou privados ou cargos públicos.

Parágrafo único. Ressalva-se do disposto no caput, a hipótese de emissão, pelo INSS, de CTC única com divisão e destinação do tempo de contribuição para, no máximo, dois órgãos distintos, quando solicitado pelo segurado que exerce cargos constitucionalmente acumuláveis, conforme previsão do § 7º do art. 130 do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 1999. (BRASIL, 2022).

5.3 As atividades concomitantes e o cálculo do valor do benefício de aposentadoria

A contagem de tempo de atividade pública simultânea à de atividade privada nunca pode ser contada em dobro, nem ser aproveitada de um regime previdenciário para outro. Assim, as normas

previdenciárias trazem as mesmas restrições, a saber:

Lei n. 8.213, de 1991

Art. 96. [...]

II - é vedada a contagem de tempo de serviço público com o de atividade privada, quando concomitantes; (BRASIL, 1991)

Decreto n. 3.048, de 1999

Art. 127. [...]

II - é vedada a contagem de tempo de contribuição no serviço público com o de contribuição na atividade privada, quando concomitantes;

Art. 130. [...]

§ 12. É vedada a contagem de tempo de contribuição de atividade privada com a do serviço público ou de mais de uma atividade no serviço público, quando concomitantes, ressalvados os casos de acumulação de cargos ou empregos públicos admitidos pela Constituição. (BRASIL, 1999).

Portaria n. 1.467, de 2022 Art. 171. São vedados:

III - a contagem de tempo de contribuição sujeito à filiação ao RGPS com a de RPPS ou de serviço militar ou de mais de uma atividade, quando concomitantes; (BRASIL, 2022).

Não há que se questionar, portanto, que a vedação se refere unicamente ao cômputo do tempo de contribuição, quando as atividades são exercidas ao mesmo tempo, ou em regimes previdenciários distintos, ou em Regime Próprio na modalidade de acumulação constitucionalmente permitida.

O que se debate atualmente é o não reconhecimento da possibilidade de, embora não se compute o tempo concorrente, que seja viável a utilização da contribuição efetivada para fins de cálculo

do valor do benefício.

À título de ilustração, nenhuma dúvida resta quando o servidor exerceu atividade em cargo público efetivo durante dez anos, se desligou e passou a exercer atividade na iniciativa privada. Primeiramente recolheu para o Regime Próprio de Previdência Social e em seguida, sem nenhuma concomitância passou a recolher as contribuições previdenciárias para o Regime Geral. No cálculo do valor do salário de benefício entrarão tanto as contribuições recolhidas na condição de servidor público, quanto as contribuições vertidas para o INSS.

O debate começa a partir do momento em que, essas mesmas contribuições vertidas para o Regime Próprio poderiam ser utilizadas no cálculo da aposentadoria pelo Regime Geral, acaso ele tivesse exercido a atividade pública em concomitância com a privada. Sigamos o exemplo: o segurado é professor na rede pública desde 2005; em 2010 passa a exercer também a atividade de professor na rede privada; em 2015 se desliga da rede pública, mantendo-se apenas na atividade privada. De 2010 a 2015 exerceu atividades concomitantes, vertendo contribuições para regimes previdenciários distintos. Sendo requerida a sua aposentadoria junto ao INSS, não será computado no tempo de contribuição o período de concomitância (2010 a 2015), mas, nesse contexto, temos o proibitivo legal de acumulação de tempo de contribuição concomitante. O que se discute é a razão de não poder incluir no cálculo do valor da aposentadoria, as contribuições vertidas para o Regime Próprio no período da concomitância.

Para esses questionamentos, trazemos ao debate o posicionamento de Vera Maria Corrêa Queiroz (2022):

[...] não há no Poder Judiciário amadurecimento suficiente para discernir que a vedação da Lei em relação ao cômputo de tempo não se confunde com a possibilidade de se contabilizar no cálculo do valor do benefício, os valores recolhidos em concomitância com o fim de concessão de recebimento justo da prestação previdenciária, o que não é proibido por lei. Qualquer decisão que confunda os institutos, se caracteriza numa

clara ofensa à regra da contrapartida e ao princípio da dignidade da pessoa humana.

A tese firmada no Superior Tribunal de Justiça no Tema 1070, reconheceu a possibilidade do cálculo do valor do salário de benefício levando em conta o somatório das contribuições em períodos concomitantes. Entretanto, essa análise não envolveu a concomitância de recolhimentos em regimes previdenciários distintos.

A mesma autora cita em sua obra o decisório do Poder Judiciário e do Conselho de Recursos da Previdência Social, demonstrando a viabilidade do reconhecimento administrativo no âmbito do Regime Geral de Previdência Social.

Em sentido contrário ao posicionamento do Poder Judiciário, em especial da Turma Nacional de Uniformização, a 1ª Composição Adjunta da 5ª Junta de Recursos da Previdência Social² decidiu que:

Ainda que haja concomitância de períodos entre as CTC's juntadas aos autos, deverá o período da CTC de nº 0438/2018, ser incluída no cômputo do tempo de contribuição para que os correspondentes salários-de-contribuição sejam somados aos da CTC de nº 5381/2015, para refletir de fato os reais salários-de- contribuição da segurada.

Ainda embrionária, a tese enseja provocação técnica, em especial no aproveitamento do Tema 1070, que já trouxe grande avanço ao reconhecer a possibilidade de se somarem os salários de contribuição efetivados de forma concomitante dentro do Regime Geral de Previdência Social. O referido Tema não foi transposto para a simultaneidade de contribuições em regimes previdenciários distintos, nem tampouco dentro do mesmo Regime Próprio de Previdência Social, quando o servidor se encontra no exercício de cargos públicos acumuláveis, sem a possibilidade de obtenção de aposentadoria em um deles.

2 1ª Composição Adjunta da 5ª Junta de Recursos. Nº Acórdão: 1ªCA 5ª JR/1430/2022.

O que se tem visto, infelizmente, é uma análise precária dessa tese, por parte do Poder Judiciário que, em fraca leitura e acadêmica decisão, confunde os institutos jurídicos da contagem recíproca com o do cálculo da renda mensal da aposentadoria.

6 CONCLUSÃO

Desde a edição da Medida Provisória n. 871, de 18 de janeiro de 2019, convertida na Lei n. 13.846, de 18 de junho de 2019, as normas previdenciárias que disciplinam a Contagem Recíproca e a emissão da Certidão de Tempo de Contribuição foram impactadas com as alterações produzidas na Lei n. 8.213, de 1991, e posteriormente pelo Decreto n. 10.410, de 30 de julho de 2020, que produziu mudanças no Regulamento da Previdência Social, o Decreto n. 3.048, de 1999. Posteriormente, no âmbito dos Regimes Próprios de Previdência Social, o então Ministério do Trabalho e Previdência, editou a Portaria n. 1.467, de 2 de junho de 2022.

Inseriu-se no contexto de tais normas alguns institutos jurídicos que até então vem suscitando dúvidas na sua aplicabilidade, quase que desafiando a interpretação do operador do direito para situações que aparentemente seriam ilógicas.

No Regime Geral de Previdência Social, e em seguida na normativa que disciplina os parâmetros dos Regimes Próprios, qual seja a referida Portaria Ministerial, inviabilizou-se a emissão da Certidão de Tempo de Contribuição com o registro exclusivo de tempo de serviço, sem a comprovação de contribuição efetiva, exceto para as hipóteses de recolhimento presumido, assim como para o servidor que permanecia em atividade no seu cargo público efetivo, ou seja, passou-se a exigir o status de ex- servidor, seja por exoneração ou demissão, como condição para a emissão do instrumento certificatório.

Também não mais se permitiu o cancelamento do registro do tempo trazido do Regime Geral de Previdência Social, se o somatório dos tempos público e privado consignou em percepção de vantagens remuneratórias. Não se aventou da possibilidade de repetição de indébito, o que, em alguns casos, por conta de falta de um projeto de aposentadoria, fez com que prematuramente o tempo fosse averbado de forma desnecessária e, por via de consequência, impactando nos proventos de inatividade.

Para os servidores que tiveram seus empregos públicos transformados em cargos públicos, por força da instituição de Regime Próprio de Previdência Social pelo ente federado, a contagem recíproca de tempo de contribuição do Regime Geral de Previdência Social só poderá ocorrer pela emissão da Certidão de Tempo de Contribuição pelo INSS, mesmo que o tempo de contribuição tenha sido prestado pelo servidor público ao próprio ente instituidor. Considerando a exigência em âmbito federal, no período da entrada em vigor da Lei 8.112, de 1990, que instituiu Regime Jurídico único e transformou empregos públicos em cargos públicos, até a edição da Medida Provisória n. 871, de 2019, foi desnecessária a emissão da CTC para fins de averbação do tempo de recolhimento para o Regime Geral.

Os impactos da alteração legislativa alcançaram com mais ênfase as questões relacionadas à conversão de tempo especial em tempo comum e sua correta operacionalização. Os períodos reconhecidos pelo regime previdenciário de origem como de tempo especial, deverão estar incluídos na Certidão de Tempo de Contribuição, nos períodos de recolhimentos compreendidos e discriminados de data a data, sem conversão em tempo comum.

Afora os destaques legislativos que por si só, já se mostram desafiadores para o operador do Direito, outras questões se mostram tão complexas quanto as citadas alterações, como sói ocorrer com a tese do cálculo do benefício que envolve períodos de simultaneidade de

recolhimentos, e que, em um dos períodos não haverá aproveitamento para a concessão de outra aposentadoria em face de não terem sido cumpridos todos os requisitos legalmente exigidos.

O objetivo desse trabalho foi analisar os desafios impostos à novel legislação previdenciária, trazendo à reflexão as possibilidades de obtenção da Certidão de Tempo de Contribuição à luz das restrições impostas, bem como fomentar o estudo acerca da possibilidade de extensão do Tema 1070 do Superior Tribunal de Justiça, para aplicabilidade das contribuições simultâneas nos diversos regimes previdenciários, cujo intuito é melhorar o valor do benefício de aposentadoria e trazer justiça e respeito ao princípio da dignidade humana.

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. Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, ano 150, n. 86, 7 maio 1999.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, ano 129, n. 142, 25 jul. 1991.

BRASIL. Ministério de Estado do Trabalho e Previdência. Portaria nº 1.467, de 2 de junho de 2022. Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cumprimento à Lei nº 9.717, de 1998, aos arts. 1º e 2º da Lei nº 10.887, de 2004 e à Emenda Constitucional nº 103, de 2019. **Diário Oficial da União**, Brasília, ano 160, n. 106., 6 jun. 2022.

CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. **Previdência dos Servidores Públicos**. Curitiba: Juruá, 2022.

OLIVEIRA, Moacyr Velloso Cardoso. **Previdência Social**: doutrina e exposição da legislação vigente. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1987.

QUEIROZ, Vera Maria Corrêa. **Certidão de tempo de contribuição**: análise e aplicabilidade. São Paulo: Lujur, 2022.



Edla Correia Siqueira

Assistente social, CRESS, nº 52.748- 9ª Região/SP, especialista em Saúde Pública com Ênfase em Saúde da Família (FMU); Atua há 3 anos e 8 meses no Instituto de Previdência do Servidor Municipal de Diadema - IPRED.

Carla de Matos Leorne

Assistente Social, CRESS nº 59.784 - 9ª Região/SP, especialista em Serviço Social e Previdência; Gestão de Pessoas, atuando há 4 anos e 6 meses no Instituto de Previdência Social dos Servidores Municipais de Barueri - IPRESB.

Sueli Santos Amorim

Assistente Social, CRESS, nº 35.461 - 9ª Região/SP, especialista em Serviço Social e Previdência; Saúde do Idoso e Gerontologia; Saúde de família; Psicopedagogia. Atuando há 14 anos no Instituto de Previdência Social dos Servidores Municipais de Barueri - IPRESB, atualmente como Gerente de Serviço Social e Perícia Médica.

Samanda Alves do Nascimento

Assistente Social, CRESS nº 57.465 - 9ª Região/SP, especialista em saúde do Idoso e Gerontologia; Seguridade Social, Direitos trabalhistas e previdenciários. Atuando há 4 anos no Instituto de Previdência do Município de Osasco - IPMO.

04

A ATUAÇÃO DO SERVIÇO SOCIAL NO DESENVOLVIMENTO DE PRÁTICAS DE EDUCAÇÃO PREVIDENCIÁRIA NO RPPS

1 INTRODUÇÃO

2 O SERVIÇO SOCIAL NOS RPPS DOS MUNICÍPIOS DE SÃO PAULO

3 AS DEMANDAS DO SERVIÇO SOCIAL NOS RPPS

4 O SERVIÇO SOCIAL NA EDUCAÇÃO PREVIDENCIÁRIA E O PRÓ-GESTÃO

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

REFERÊNCIAS

1 INTRODUÇÃO

O Serviço Social já está presente na Política de Previdência Social no Brasil desde 6 de abril de 1944, com a expansão previdenciária dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), ligados ao Conselho Nacional do Trabalho (CNT). No entanto, de acordo com Carvalho e Iamamoto (2005), essa incorporação ocorre de forma lenta e desigual, assim como as estruturas e benefícios ofertados por cada instituição.

Da unificação proposta pelo IAPs até a criação do SINPAS (Sistema Nacional de Previdência Social), o profissional passou progressivamente a participar de todas as esferas institucionais, desde o planejamento até a execução e supervisão. Sua atuação se materializa através do Plano Básico de Ação, o qual tinha como foco o desenvolvimento de programas assistenciais em resposta ao cenário socioeconômico do país.

Com a separação entre a Política de Assistência Social e a Política de Previdência Social, as demandas de quem estava fora do mercado de trabalho passam a ser atendidas pela Legião Brasileira de Assistência (LBA), ficando a previdência social voltada apenas àqueles que contribuem. A Constituição Federal de 1988 reestruturou a previdência, saúde e assistência social, unificando estes conceitos na definição de seguridade social.

De acordo com o artigo 88º da Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, é competência do Serviço Social na Previdência:

[...]esclarecer junto aos beneficiários seus direitos sociais e os meios de exercê-los e estabelecer conjuntamente com eles o processo de solução dos problemas que emergirem da sua relação com a Previdência Social, tanto no âmbito interno da instituição como na dinâmica da sociedade. (BRASIL, 1991).

O Serviço Social atua, então, diretamente com os segurados

e seus dependentes, na orientação, avaliação e mediação de acesso aos seus direitos, podendo, para isso, realizar pontes com as demais políticas públicas, o que o torna um dos principais atores na realização de ações de Educação Previdenciária, um dos requisitos essenciais ao Pró-gestão.

2 O SERVIÇO SOCIAL NOS RPPS DOS MUNICÍPIOS DE SÃO PAULO

De acordo com os dados fornecidos via e-mail pela Associação Paulista de Entidades de Previdência do Estado e dos Municípios-APEPREM, em 11 de março de 2022, 223 municípios do Estado de São Paulo contam com Regimes Próprios. Nos meses de março e abril de 2022 foram realizados contatos telefônicos para saber quais desses institutos tinham o Serviço Social implantado, e foram identificados apenas 28 institutos com assistente social na equipe.

O número reduzido de profissionais atualmente inseridos nos RPPS compartilha a sensação de isolamento dentro e fora da categoria profissional. Se por um lado existe a falta de identificação com parte das discussões produzidas junto aos assistentes sociais do INSS, que não compreendem as particularidades das demandas dos RPPS, há também o desconhecimento por parte de gestores e colegas de trabalho quanto às atribuições privativas do assistente social previstas na Lei 8.662, de 07 de junho de 1993.

Outra consequência está na escassez de pesquisa e produção acadêmica quando falamos especificamente dessa categoria dentro dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS, o que limita a educação continuada destes profissionais.

No segundo semestre de 2019, o Serviço Social do Instituto de

Previdência Social dos Servidores Municipais de Barueri - IPRESB foi responsável pela primeira articulação junto aos RPPS da Grande São Paulo que já tinham assistente social no quadro, sendo realizado o primeiro encontro coletivo em 12 de dezembro de 2019. No objetivo de compartilhar experiências, estavam presentes nesse encontro: IPRESB (Barueri), o IPMO (Osasco), IPRED (Diadema), IPMS (Suzano), IPSMI (Itaquaquecetuba), ParnaíbaPrev (Santana do Parnaíba) e TABOÃOPrev (Taboão da Serra).

Atualmente a categoria conta com um grupo no Whatsapp, onde são compartilhadas dúvidas e demandas profissionais, além do agendamento de novos encontros. Além dos institutos presentes no primeiro encontro, hoje fazem parte das discussões: IPSA (Santo André), TatuíPrev (Tatuí), PrudenPrev (Presidente Prudente), Ituprev (Itu), Guarujá Previdência, IPSMSJC (São José dos Campos), IPREM Ilha Solteira, Fundo Municipal da Seguridade Social de Parisi (Parisi) e Araprev (Araras), Valiprev (Valinhos), Riopreto (São José do Rio Preto). Foram incluídos também assistentes sociais de RPPS fora do estado de São Paulo, como do IGEPREV/PA (estado do Pará) e do IMPREV (Itacoatiara- Amazonas). Até o momento foram realizados nove encontros, sendo três presenciais e seis em modalidade à distância via plataforma Google Meeting.

Essa articulação foi importante para alinhar as ações do Serviço Social nos RPPS, e evitar solicitações por parte de gestores que induzam ações de desvio de função e que vão contra as atribuições profissionais previstas em lei, e contra o Código de Ética do Serviço Social.

Diante desta articulação interna e com a colaboração da gestão da APEPREM, este coletivo pôde realizar sua estreia no 18º Congresso Estadual de Previdência da Apeprem em Águas de Lindóia, no ano de 2022, para apresentar um pouco do seu trabalho as outras categorias da previdência e garantindo espaço para debates futuros nos próximos congressos.

3 AS DEMANDAS DO SERVIÇO SOCIAL NOS RPPS

Tendo em vista a competência do Serviço Social na Previdência apresentada pela Lei 8.213/91, quais seriam as principais demandas na rotina do assistente social inseridos nos RPPS e como aplicá-las na prática? As principais solicitações feitas aos profissionais estão relacionadas a avaliação para concessão ou não de benefícios previdenciários. Dentre os citados estão: pensão por morte, inserção de dependente com incapacidade, e aposentadoria por tempo de contribuição para pessoa com deficiência.

Apensão por morte é um benefício previdenciário direcionado aos dependentes do segurado que venha a falecer, como uma substituição do valor que ele vinha a receber como salário ou aposentadoria. Busca-se suprir a contribuição do segurado na renda familiar, podendo prevenir, assim, situações de risco social. Os dependentes são divididos em classe 1 (um), 2 (dois) e classe 3 (três), sendo que a existência dos dependentes da primeira classe, descartam o direito ao benefício pela classe 2 e classe 3. A classe 1 é formada pelo cônjuge ou companheiro (no caso de união estável), pelo filho menor de 21 anos, filho em qualquer idade quando em condição de incapacidade com deficiência grave, mental ou intelectual. A classe 2 é formada por pais e a classe 3 por irmãos não emancipados ou inválido.

A avaliação social é frequentemente solicitada para identificar a situação socioeconômica de dependência, e a existência ou não de laços socioafetivos no caso de união estável, que necessita ser comprovada. A recente Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019 trouxe a necessidade de “provas materiais contemporâneas dos fatos, produzido em período não superior a 24 (vinte e quatro) meses anterior à data do óbito” (BRASIL, 2019), o que, segundo Horvath Junior e Saraiva Filho (2021)

"é um divisor de águas no direito previdenciário no que diz respeito à instrumentalidade da prova de um relacionamento". Apesar de poder diferir a regulamentação legal de cada instituto, o serviço social vem a contribuir tanto no critério avaliativo quanto de orientação aos requerentes na organização das solicitações cabíveis.

Quanto ao filho maior em condição de incapacidade, podem ser avaliadas as barreiras sociais da pessoa com deficiência (como dificuldades de inserção ou permanência no mercado de trabalho, no acesso à educação, dificuldades de socialização e estigmas pela condição de saúde), e aspectos socioeconômicos de dependência do requerente. Esse mesmo tipo de avaliação é feita para a inserção de um dependente com incapacidade, na diferença de que o segurado não faleceu, mas reforçando as orientações sociais em conjunto com a família, sobre o acesso aos direitos, principalmente do acompanhamento contínuo pela saúde. Também é orientado a família que no caso de óbito do segurado, este dependente passará por nova avaliação, já informando quais os documentos e ações necessárias futuramente. É importante reforçar que a avaliação social não exclui a possibilidade de acompanhamento, encaminhamento e/ou orientação de acesso a direitos e políticas públicas, mesmo na negativa dos benefícios previdenciários.

A aposentadoria por tempo de contribuição para pessoa com deficiência foi prevista pela Emenda Constitucional 103, de 12 de novembro de 2019 e aponta a necessidade da avaliação biopsicossocial por meio de ação interdisciplinar, no entanto, ainda falta a adequação da lei aos municípios. O Serviço Social do IPRED (Diadema) já recebeu a demanda por mandado de injunção, solicitando a aplicação do IFBR¹ para fins avaliativos, como já era feito pelo INSS. Ressalta-se que ainda não existe um plano ou manual avaliativo, e a necessidade de debate

1 O IF-Br (Índice de Funcionalidade Brasileiro) é um instrumento de avaliação baseado na Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF - OMS) utilizado para medir o grau de funcionalidade da pessoa com deficiência. Está em uso na sua forma adaptada pelo INSS (IFBr-A) desde 2015.

em torno da inserção de profissional de saúde mental no quadro profissional dos RPPS para este fim.

O acompanhamento social continua sendo solicitado em muitos municípios para os casos de licença à saúde, mesmo que a responsabilidade tenha sido transferida ao ente municipal (Gestão de Pessoas da Prefeitura e/ou SESMTs - Serviços Especializados em Engenharia de Segurança e em Medicina do Trabalho) a partir da EC103/2019. No primeiro atendimento, o serviço social reforça a orientação sobre aspectos da licença a saúde, como seus direitos e deveres de atualização de relatório médico, necessidade de acompanhamento de saúde, como funciona a readaptação e reabilitação no município, e até sobre a aposentadoria por incapacidade, dependendo do caso. Durante esse acompanhamento, pode haver mediação com os serviços públicos de saúde, orientando o segurado sobre o seu acesso, e se existem fatores socioeconômicos que contribuem para o seu adoecimento. Ainda dentro da saúde e na mesma perspectiva de orientação de acesso a serviços e direitos e de educação previdenciária, alguns institutos preveem que o Serviço Social participe do acompanhamento dos casos já concedidos de Aposentadoria por Invalidez (pós EC 103/2019 serão as Aposentadorias por Incapacidade Permanente). É importante que exista também a escuta qualificada de como o segurado entende as transformações sociais (e também econômicas) deste tipo de aposentadoria, além da sua perspectiva sobre o seu processo saúde-doença. A doença pode ou não ter sido superada e ao mesmo tempo fatores sociais motivarem o segurado a solicitarem a reversão deste tipo de aposentadoria, ou resistirem o retorno ao trabalho (mesmo biologicamente recuperados da doença). Somente uma escuta qualificada e seguindo princípios éticos, diferente do ambiente da recepção, será capaz de identificar esses fatores.

O Serviço Social do instituto também pode acompanhar os casos de demanda espontânea, que solicitam alguma orientação sobre suas questões no âmbito interno ou externo à instituição.

Outros setores, como Atendimento e Diretoria Previdenciária, podem identificar questões de nível social que necessitem de atendimento e/ou acompanhamento, e encaminhar esses segurados. O Serviço Social pode atuar no acolhimento de pessoas que deram entrada na sua aposentadoria por meio do atendimento individual e/ou em grupos, orientando sobre seus direitos, e ações devidas. Lembrando que os aposentados podem, ou não, ser idosos, mas estão passando por transformações sociais significativas que devem ser consideradas durante o atendimento. No caso de idosos, a escuta qualificada poderá identificar situações de negligência e/ou violência, tomando as providências cabíveis e articulando junto à rede para garantir a proteção social do segurado. Também podem ser orientados sobre o acesso à gratuidade de transporte e serviços disponíveis na região, se possuem direito ou não a isenção de imposto de renda, acesso à rede de ensino, lazer, cultura e etc.

O assistente social participa de reuniões internas e externas à instituição, tanto na elaboração de pesquisa para definição de estratégias de enfrentamento de demandas e planejamento interno, quanto na discussão de casos junto à rede pública de serviços e encaminhamentos cabíveis.

O Serviço Social pode e deve estar presente no planejamento, na execução e avaliação de programas e projetos de Educação Previdenciária, essenciais ao Pró-gestão, como veremos a seguir.

4 O SERVIÇO SOCIAL NA EDUCAÇÃO PREVIDENCIÁRIA E O PRÓ-GESTÃO

Entende-se o Pró Gestão RPPS como um programa de certificação para boas práticas de gestão aplicadas pelos RPPS. Nele, a entidade

fiscalizadora externa (credenciada pela Secretaria de Previdência - SPREV) avalia o sistema de gestão do instituto, identificando se suas conformidades estão de acordo com as diretrizes. Junto com o Controle Interno e a Governança Corporativa, a Educação Previdenciária é um dos pilares previstos na implantação de boas práticas de gestão do RPPS.

As práticas de Educação Previdenciária estão frequentemente associadas aos trabalhos com grupos, em um sentido coletivo, como o Programa de Preparação para Aposentadoria. No entanto, também pode ocorrer no nível individual, por meio do atendimento individualizado ou familiar. Independente da intenção avaliativa ou não, o assistente social deve orientar o segurado e seu núcleo familiar (dependentes) a respeito dos seus direitos previdenciários, e sua forma de acessá-los, assim como sobre o funcionamento, objetivo e estrutura do instituto. Também podem mediar o diálogo com o setor que disponibilizará esse acesso, caso existam demandas e dificuldades por parte do segurado.

Dentre as práticas de Educação Previdenciária, temos o Programa de Preparação para a Aposentadoria, elaborado pensando no importante desafio de atenção ao idoso que deixa de estar à margem da sociedade e passa a ser sujeito de direitos, integrado e ativo (NERI, 1993). Na década de 1990, foi criada a Política Nacional do Idoso (Lei 8.842 de 04 de janeiro de 1994) diferenciando o atendimento ao idoso. Em 2003, o Estatuto do Idoso, instituído pela Lei 10.741, de 01 de outubro de 2003, prevê todas as garantias para proporcionar vida digna à população idosa. Ambos os dispositivos recomendam o desenvolvimento de ações que preparem as pessoas para a aposentadoria, "criando e estimulando a manutenção de programas de preparação para aposentadoria nos setores públicos e privados, com antecedência mínima de 2 anos antes do afastamento" (BRASIL, 1994). O Estatuto do Idoso, em seu art. 28, preconiza a "preparação dos trabalhadores para a aposentadoria, com antecedência mínima de 1 ano, por meio de estímulos a novos projetos sociais, conforme seus

interesses, e de esclarecimento sobre os direitos sociais e cidadania" (BRASIL, 2003).

A preparação para a aposentadoria, além de significar o planejamento do envelhecimento, também se configura como oportunidade de reflexão, da ressignificação do que somos, do que gostamos e de como queremos envelhecer. Nesse sentido, o Programa de Preparação para Aposentadoria (PPA) tem o objetivo de acolher e orientar os servidores com possibilidade de se aposentar nos próximos anos, na discussão coletiva dos impactos (positivos e negativos) que esta nova fase pode trazer às pessoas e a sociedade. O formato dessas atividades varia de município para município, o que todos têm em comum diz respeito à Educação Previdenciária. O Serviço Social pode estar envolvido tanto no planejamento deste programa, quanto na sua execução e avaliação. Como palestrante ou facilitador do grupo, poderá abordar sobre o acesso a direitos e políticas públicas, e transformações sociais da aposentadoria.

Diante do cenário atual de aumento da expectativa de vida, o envelhecimento com qualidade de vida delinea-se como desafio pessoal, societário e mundial, inclusive, considerando-se que a revolução tecnológica e cultural, associada às transformações econômicas e sociais, requer o constante empenho para acompanhar os processos de transformações e pela efetivação dos direitos. Nesse sentido de promoção de qualidade de vida e pensando em uma forma de trazer a sensação de pertencimento dos aposentados para os institutos, na mesma perspectiva socioeducativa e de afirmação de direitos, podem ser planejados e executados os Programas Pós Aposentadoria. Diferente do PPA, que possui começo, meio e fim, este pode ter caráter contínuo. O segurado poderá continuar participando e se fortalecendo enquanto grupo, trocando experiências em um espaço para reflexão, informação, educação, cultura e lazer.

Tem-se também os Programas de Educação Previdenciária, que

se estendem aos servidores ativos, desde o momento que ingressam ao serviço público, com vistas a difundir o conhecimento previdenciário, para que possam compreender o que é a Previdência Social, como os recursos financeiros são aplicados, como funciona a gestão e a fiscalização, e conhecer os benefícios concedidos para os segurados e seus dependentes e como requerê-los. O Programa de Educação Previdenciária também pode ser planejado e executado em conjunto com o Serviço Social do RPPS, tanto na apresentação de palestras dentro dos espaços de trabalho, quanto trazendo esses servidores ativos para o espaço do instituto.

Ações de promoção à saúde do servidor ativo também estão previstas nas Políticas Previdenciárias de Saúde e Segurança do Trabalhador, e dentro da Educação Previdenciária. Pensando nisso, o IPRESB (Barueri), com a contribuição do Serviço Social, realiza desde 2017, campanhas de saúde mensais (Calendário Colorido da Saúde) com o objetivo de conscientização de doenças, das suas formas de prevenção e tratamento, desenvolvendo atividades de divulgação do conteúdo mensal das doenças através de palestras, vídeos, boletins informativos, entre outros.

Outros mecanismos de atingir os segurados, beneficiários e sociedade com a Educação Previdenciária é por meio de cartilhas informativas, boletins, publicações nos sites do ente e dos institutos, e pelas redes sociais. É importante identificar onde os segurados estão presentes e o melhor meio de acessá-los, possibilitando maior transparência na gestão do RPPS. Além de informar os segurados sobre os seus direitos, podem ser conscientizados sobre os deveres de cadastramento, cronogramas de pagamento, principais meios de contato, assembleias, encontros e projetos executados pelos institutos. O Serviço Social pode colaborar nesse sentido, nunca de forma isolada e sim intersetorial.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As inquietações quanto à organização do Serviço Social nos RPPS motivaram ao Instituto de Barueri a dar um pontapé em busca de respostas. Isto porque, apesar de quase oito décadas de atuação no âmbito previdenciário, pouco se tem registrado até a atualidade, especialmente neste campo específico. Assim, após o contato com outros institutos, foi possível socializar o fazer de cada um, buscando assim uniformizar as ações desempenhadas conforme o previsto em lei e em conformidade ao nosso código de ética.

Desta forma, também concluímos que o Serviço Social tem muito a contribuir ao RPPS, especialmente na perspectiva de Educação Previdenciária, mediando, orientando e conscientizando segurados quanto ao acesso aos direitos previdenciários e articulação com a rede socioassistencial.

A profissão também possui capacidade técnica indispensável para concessão de pensões, desenvolvimento/implementação de projetos e, considerando a perspectiva biopsicossocial, na avaliação da aposentadoria para pessoas com deficiência.

Por isto, este pontapé vem se transformando num importante e grande passo, pois além de socializar as atribuições, nos fornece mecanismos para que, conhecendo o trabalho do outro, possamos nos articular como classe para continuarmos neste caminho em direção ao reconhecimento e conquistas. Como também, para que, considerando o descrito na lei quanto a atuação do Serviço Social na Previdência, possamos conceder um tratamento uniforme às demandas presentes no nosso dia-a-dia.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei Federal nº 10.741, de 01 de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências. (Redação dada pela Lei nº 14.423, de 2022). **Diário Oficial da União**, Brasília, ano 140, n. 192, 3 out. 2003.

BRASIL. Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019. Institui o Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade, o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, ano 157, n. 116, 18 jun. 2019a. Edição extra.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, ano 129, n. 142, 25 jul. 1991.

BRASIL. Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994. Dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, ano 132, n. 3, 5 jan 1994.

HORVATH JUNIOR, Miguel, e SARAIVA FILHO, Rômulo Pedrosa. Análise do art. 24 da Lei n. 13.846/2019 Acerca da nova forma de comprovação de união estável para acesso à pensão por morte. In: **Regimes Próprios: aspectos relevantes**, v. 15 / Lucia Helena Vieira (coordenadora). – São Bernardo do Campo: APEPREM, 2021.

IAMAMOTO, Marilda Villela.; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 17.ed. São Paulo: Cortez, 2005.

NERI, A. L. (Org.). **Qualidade de vida e idade madura**. Campinas, SP: Papirus, 1993.

Magadar Rosália Costa Briguet

Procuradora do Município de São Paulo aposentada. Diretora Técnica da ABCPREV. Graduada em Direito pela USP (FDUSP). Especialista em Direito de Estado pela USP(FDUSP). Advogada e Palestrante. Atuou como Consultora Jurídica da APEPREM E ABIPEM.

05

O § 14 DO ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL: EFEITOS DE SUA APLICAÇÃO PARA OS SERVIDORES ESTATUTÁRIOS E CELETISTAS

1 INTRODUÇÃO

2 APLICAÇÃO AOS SERVIDORES ESTATUTÁRIOS

3 APLICAÇÃO EM RELAÇÃO AOS SERVIDORES CELETISTAS
(EMPREGADOS PÚBLICOS)

4 APLICAÇÃO AOS SERVIDORES TITULARES DE CARGOS EM
COMISSÃO EXCLUSIVAMENTE

5 CONCLUSÕES

REFERÊNCIAS

1 INTRODUÇÃO

O § 14 introduzido ao artigo 37 da Constituição Federal, pela Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, trouxe modificações relevantes na situação funcional dos servidores estatutários e celetistas que se aposentaram a partir da publicação da referida emenda constitucional.

Preliminarmente, importante consignar que, não obstante a referida emenda constitucional tenha desconstitucionalizado as regras de aposentadoria e pensão por morte dos servidores públicos, cabendo a cada ente federativo dispor sobre a reforma previdenciária dos seus servidores, alguns dispositivos da emenda são de eficácia plena e aplicabilidade imediata, devendo ser observado por todos os entes da federação. O § 14 do art. 37 da Constituição Federal é um deles.

Integra ele o conjunto de normas que constituem verdadeiro Código de Obrigações para a Administração Pública e seus servidores.

A doutrina preleciona que as disposições estatutárias ou de outra natureza, se outro for o regime jurídico não podem contrariar o estabelecido na Constituição da República como normas gerais de observância obrigatória pela Administração direta e indireta, conforme o caso, na organização do seu pessoal e dos respectivos regimes jurídicos.

Preceitua a Nota Técnica nº SEI 12.212/2019/ME:

50. Essa norma constitucional tem eficácia plena e aplicabilidade imediata em relação à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, mas não alcança a aposentadoria concedida pelo RGPS até a data de entrada em vigor da reforma decorrente da EC nº 103, de 2019, conforme a ressalva expressa em seu art. 6º. (BRASIL, 2019b).

Ainda de acordo com a Nota Informativa SEI nº 2/2019/CONOR/CGNAL/SRPPS/SPREVSEPRT-ME, no que tange aos RPPS,

O objetivo principal da previsão é impedir que servidores titulares de cargos efetivos se aposentem pelo Regime Geral de Previdência Social - RGPS, mantendo-se no exercício do cargo com vinculação ao RPPS, podendo, além de acumular benefícios com a remuneração do cargo efetivo, receber dois benefícios previdenciários futuramente decorrentes de um único cargo público em detrimento do equilíbrio dos regimes previdenciários. (BRASIL, 2019c).

No que tange aos segurados do RGPS, empregados públicos, o objetivo foi cessar o contrato de trabalho.

O § 14 do art. 37 da Constituição Federal alcançou duas categorias de servidores, os servidores celetistas, ou seja, os submetidos à CLT e ao regime geral de previdência (RGPS), e os ocupantes de cargos efetivos, estatutários, que estão disciplinados por uma relação institucional, regidos pelo estatuto dos servidores e submetidos ao regime próprio de previdência dos servidores (RPPS). Também alcançou, a nosso ver, os ocupantes de cargos em comissão, exclusivamente, submetidos ao RGPS.

Estabelece o referido dispositivo:

§ 14. A aposentadoria concedida com a utilização de tempo de contribuição decorrente de cargo, emprego ou função pública, inclusive do Regime Geral de Previdência Social, acarretará o rompimento do vínculo que gerou o referido tempo de contribuição. (BRASIL, 1988).

Dessa forma o novo dispositivo uniformizou o tratamento aos ocupantes de cargos, empregos e funções públicas, impedindo a permanência do servidor *lato sensu* (compreendendo o servidor efetivo,

o ocupante de cargo em comissão e o empregado público) em atividade após a concessão de sua aposentadoria, seja no RGPS seja no RPPS.

As razões que embasaram o dispositivo se encontram no parecer da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, quando analisava a proposta da PEC nº 06/2019, que resultou na EC nº 103, de 2019.

Disse a Comissão a respeito do dispositivo incluído, que alterou o texto original da proposta:

O que se pretendia, em verdade, com a apresentação da proposta era impedir que um servidor ou empregado público vinculado ao RGPS permanecesse no exercício do cargo do qual decorreu a aposentadoria o que resultava na percepção simultânea de proventos de aposentadoria com a remuneração do cargo ou emprego. A redação atribuída ao substitutivo leva que a situação se resolva de modo uniforme, qualquer que seja o regime previdenciário do servidor, na medida em que se determina o rompimento automático do vínculo, se for aproveitado para a concessão da aposentadoria tempo de contribuição decorrente do cargo ou emprego ocupado. (BRASIL, 2019a).

Importante destacar, portanto, com mais detalhes, a aplicabilidade do dispositivo em relação aos servidores estatutários e em relação aos servidores celetistas (empregados públicos).

2 APLICAÇÃO AOS SERVIDORES ESTATUTÁRIOS

Em relação ao servidor estatutário (tanto o efetivo quanto o titular de cargo em comissão), o dispositivo reforça o entendimento de que aposentadoria gera vacância do cargo.

Aliás, a maioria dos estatutos dos servidores estaduais e municipais, também o federal (lei 8.112/90¹), já prevê como uma das

1 Art. 33. A vacância do cargo público decorrerá de [...] VII – aposentadoria.

causas de vacância do cargo a aposentadoria do servidor estatutário.

Havia, porém, duas correntes que se formaram a respeito do servidor efetivo, estatutário, porém, submetido ao RGPS. A primeira, que argumentava que a aposentadoria, junto ao RGPS, não gerava extinção do vínculo estatutário, aplicando o tratamento que se dava ao ocupante de emprego público, conforme veremos mais adiante.

Entretanto, o Supremo Tribunal Federal pacificou o assunto, ao proferir decisão em recurso extraordinário, reconhecida a repercussão geral do tema (tema 1.150), cuja tese é a seguinte:

Possibilidade de reintegração de servidor público aposentado pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS) ao mesmo cargo no qual se aposentou, com a consequente acumulação dos proventos e da remuneração, apesar de previsão de vacância do cargo em lei local. Foi fixada a seguinte tese: "O servidor público aposentado pelo Regime Geral de Previdência Social, com previsão de vacância do cargo em lei local, não tem direito a ser reintegrado ao mesmo cargo no qual se aposentou ou nele manter-se, por violação à regra do concurso público e à impossibilidade de acumulação de proventos e remuneração não acumuláveis em atividade. (BRASIL, 2021a).

A segunda – essa de grande impacto nos regimes próprios – refere-se à alegada possibilidade de o servidor celetista, que esteve submetido ao RGPS e depois, em razão de migração ou transformação de regimes, ou ainda em função da implantação do regime jurídico único de que trata o art. 39, caput, da Constituição Federal, ainda em vigência², passou a se submeter ao regime estatutário e ao regime próprio de previdência (RPPS).

Assim, têm esses servidores um período de contribuição ao RGPS e outro período ao RPPS, o que ensejou que muitos deles se aposentassem junto ao RGPS (geralmente por idade), desaverbando esse tempo de seus prontuários, e continuassem a manter vínculo com o

² O art. 39, na redação da EC nº19/98, tem sua constitucionalidade questionada na ADI 2.135, tendo o STF concedido medida cautelar em 02.08.2007, para suspender a eficácia do dispositivo com efeitos ex nunc, prevalecendo a redação anterior que estabelecia o regime jurídico único.

RPPS, para depois se aposentarem junto a esse regime, obtendo, assim, a segunda aposentadoria em relação à mesma situação laboral³.

Necessário abrir um parêntesis, para trazer conceitos relevantes sobre **averbação, averbação automática e desaverbação**, objetivando mais perfeito entendimento da matéria.

Por averbação, entende-se o ato de registrar ou de anotar no prontuário do servidor o tempo de serviço ou de contribuição decorrente de vínculo de trabalho prestado a outras instituições públicas ou privadas, desde que o período não seja concomitante e não tenha sido aproveitado para quaisquer outros benefícios (de natureza previdenciária), em quaisquer outras entidades (públicas ou privadas).

A averbação automática está contida no § 3º do art. 512 da Instrução Normativa 128/2022/PRES/INSS, mas é importante transcrever todo o dispositivo, por conta de que ele coloca em detalhes o que a legislação federal (lei nº 8.213/91) vem dispondo sobre a matéria.

Art. 512. A CTC só poderá ser emitida para períodos de contribuição vinculados ao RGPS.

§ 1º Para requerimentos de CTC posteriores a 18 de janeiro de 2019, início da vigência da Medida Provisória nº 871, deverão ser certificados os períodos de emprego público celetista, com filiação à Previdência Social Urbana, inclusive nas situações de averbação automática.

§ 2º Para fins de aplicação do § 1º, o período averbado automaticamente, bem como o tempo de contribuição ao RGPS concomitante a este período, deverá ter a sua destinação expressa na CTC, vinculada ao órgão público que efetuou a averbação, exceto se a averbação automática não tiver gerado qualquer direito ou vantagem, situação em que a CTC poderá ter destinação diversa.

3 Ao analisar essa situação, no artigo denominado Averbação e Desaverbação do tempo de contribuição, em 2008, já alertávamos para essa questão, sustentando não guardar conformidade com o sistema constitucional, pois se tratava de uma mesma atividade, gerando dois benefícios de mesma natureza, preconizando, ainda, que o servidor efetivo, uma vez aposentado, ainda que em outro regime (o geral) teria cessada a sua relação jurídico funcional com a Administração Pública. E mais: que a aposentadoria fazia cessar a relação mantida entre o servidor e o Poder Público, constituindo causa de vacância de cargo efetivo. (BRIGUET; VICTORINO, 2008).

§ 3º Considera-se averbação automática o tempo de contribuição vinculado ao RGPS prestado pelo servidor público, que teve a apresentação da CTC dispensada pelo INSS para fins de realização da compensação financeira, nas seguintes hipóteses:

I - período averbado no próprio ente em que foi prestado o serviço, decorrente da criação do Regime Jurídico Único, em obediência ao disposto no art. 39 da Constituição Federal de 1988; e

II - no caso dos servidores estaduais, municipais ou distritais, período averbado no próprio ente em que foi prestado o serviço quando da transformação do Regime de Previdência em RPPS.

§ 4º Não devem ser considerados como averbação automática os períodos averbados a partir de 18 de janeiro de 2019.

§ 5º Para CTCs emitidas anteriormente a 18 de janeiro de 2019, não cabe revisão para inclusão de períodos objetos de averbação automática, incluindo os períodos concomitantes a este. (BRASIL, 2022a, grifo nosso).

A desaverbação tem finalidade idêntica à da averbação, que é a de fundamentar um benefício previdenciário com outro regime. É a retirada de um tempo de serviço/contribuição, que se encontra registrado no prontuário do servidor num regime, para ser averbado (registrado) em outro regime.

Retornando: o tema da averbação/desaverbação assumiu relevância junto à gestão dos regimes próprios, por dois motivos: o primeiro porque quando os servidores desaverbaram o período de contribuição em que estiveram submetidos ao RGPS, e depois se aposentam junto ao RPPS, com o período de contribuição ao RPPS, perde-se a compensação previdenciária desse período de contribuição ao RGPS sem, contudo, ter o RPPS efetuado provisões dessas situações.

A medida gerava, enfim, impacto no equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio, salientando-se a importância desse recurso, advindo da compensação previdenciária, prevista no art. 201, § 9º e 9º-A⁴, da Constituição Federal, por contribuir, destarte, na sustentabilidade do regime.

4 A compensação está prevista na Lei federal nº 9.796, de 05.05.99, foi regulamentado pelo Decreto 3.112, de 06.07.99, revogado pelo Decreto 10.188, de 20.12.2019.

O segundo, porque esse período averbado havia gerado vantagens funcionais, como adicionais de tempo de serviço, contagem do tempo de efetivo exercício no serviço público, para efeitos de promoção, por exemplo, portanto, o servidor não tinha disponibilizado de maneira integral o tempo de serviço *lato sensu*, do qual são espécies o tempo de contribuição e o efetivo exercício no serviço público.

O órgão federal controlador e fiscalizador dos regimes próprios -subordinado ao Ministério da Previdência -, já se havia posicionado a respeito do tema, contrariamente a essa situação inusitada, na medida em que o servidor se tornava ativo e inativo em relação à mesma função pública.

Em 2015, foi editada a Nota Técnica nº 12/2015/CGNAL/DRPSP/SPPS com a ementa:

DA AVERBAÇÃO E DESAVERBAÇÃO DE TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO. Efeitos da averbação, por segurado de Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, de tempo de contribuição com filiação ao Regime Geral de Previdência Social - RGPS, para viabilizar a contagem recíproca. Exame da juridicidade do pedido de desaverbação desse tempo, com vistas a futura concessão de benefício previdenciário em outro regime⁵. (BRASIL, 2015).

Nessa nota técnica, em apertada síntese, o posicionamento era no sentido de que

[...] quando o cômputo do tempo de emprego público transformado em cargo por meio de Lei gerou, além da contagem para finalidades previdenciárias, consequências de cunho funcional, com o pagamento de parcelas financeiras diversas decorrentes de direitos e vantagens estatutários previstos na legislação de cada ente, é possível que a Administração indefira o pedido de desaverbação. (BRASIL, 2015).

Anotou-se ainda na referida nota técnica que havia

⁵ Já na edição da Nota Técnica 3/2013/CGNAL/DRPSP/MPS, o assunto foi abordado, com conclusões sobre a questão da desaverbação.

[...] entendimentos jurisprudenciais de diversos tribunais, como o TJDF, TJMG, TJES, TJSP, TJMS e TJRJ no sentido de que a averbação de tempo é irreversível se gerou efeitos financeiros. Foram identificadas também decisões judiciais no sentido de que a desaverbação pode ser realizada desde que haja o ressarcimento dos valores auferidos em função da anterior averbação, a exemplo de acórdãos colacionados nesta Nota proferidos pelo TRF da 5ª Região, TJSP e TJMG. (BRASIL, 2015).

O tema, entretanto, só restou definitivamente solucionado quando editada a MP 871, de 18 de janeiro de 2019, convertida na Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019, que incluiu o inciso VIII, ao art. 96 da Lei nº 8.213/91, dispositivo esse que deve ser obrigatoriamente observado por todos os entes federativos, por conter normas sobre a contagem de tempo e, portanto, a repercutir na contagem recíproca e na compensação previdenciária.

Segundo o dispositivo (BRASIL, 2022a) “é vedada a desaverbação de tempo em regime próprio de previdência social quando o tempo averbado tiver gerado a concessão de vantagens remuneratórias ao servidor público em atividade”. (v. art. 512 da IN 128/2022 PRES/INSS, acima citado, cujos parágrafos mencionam as datas a serem levadas em conta para a desaverbação).

Importante esclarecer que embora o tempo de serviço e de contribuição integre o patrimônio do servidor, ele está vinculado a uma determinada situação jurídico-funcional, portanto, só a ela está disponível, observados os parâmetros estabelecidos na lei.

Antes e mesmo depois da expressa proibição legal, alguns servidores conseguiram aposentar-se no RGPS com esse tempo, sem que houvesse repercussão na sua situação funcional estatutária, a não ser na redução das vantagens pecuniárias percebidas, desconsiderando-se o tempo desaverbado, para efeitos de percepção de vantagens funcionais, quando o RPPS lograsse conhecimento dessa desaverbação e aposentadoria, o que nem sempre ocorria.

De se dizer que esses servidores acabavam por se aposentar,

junto ao RPPS, por idade ou compulsoriamente, pois, dificilmente, conseguiam reunir todo o tempo de contribuição necessário para a aposentadoria voluntária por idade e tempo de contribuição. Nesse contexto, os proventos proporcionais ao tempo de contribuição ao RPPS, acabavam, geralmente, por resultarem em valor inferior ao salário-mínimo, o que demandava a complementação, nos termos do § 2º do art.201 da CF⁶.

Embora hipótese mais rara, o servidor utilizava o tempo de contribuição ao RGPS, vinculado a um RPPS, para se aposentar junto a outro RPPS (em regime de acúmulo lícito), sendo que esse tempo de RGPS estava gerando vantagens funcionais.

O § 14 do art.37 vem, finalmente, solucionar definitivamente essa matéria, quando determina que a utilização de tempo de contribuição decorrente de cargo, emprego ou função pública, inclusive do Regime Geral de Previdência Social, acarretará o rompimento do vínculo que gerou o referido tempo de contribuição.

Parece-nos, portanto, que o sistema previdenciário encontra seu equilíbrio, na medida em que o cidadão brasileiro deve ter a cobertura de um regime de previdência, em relação à sua atividade de trabalho, ressalvadas, por óbvio, as situações lícitas de acúmulo de cargos, empregos ou funções, previstas na Constituição Federal.

Importa consignar que o rompimento de vínculo a que se refere o dispositivo não se trata de demissão ou exoneração⁷, para os servidores estatutários, mas uma forma de extinção de vínculo, determinado pela Emenda constitucional.

Portanto, não é possível afirmar que caberia, posteriormente, reversão do servidor, pois a reversão constitui forma de reingresso do

6 A EC nº 103, de 2019, fixou a obrigação no § 2º do art. 40 da CF.

7 Entende-se por exoneração o desligamento do servidor a pedido ou ex officio, por motivos de conveniência e oportunidade e por demissão, aquele que decorre de aplicação de penalidade, por prática de ilícito administrativo.

aposentado no cargo ao qual ele pretende retornar⁸.

Poderia, no entanto, submeter-se a novo concurso e obter o ingresso em novo cargo efetivo, não ocorrendo a hipótese de acúmulo ilícito, de que trata o § 10 do art. 37, pois estaria aposentado pelo RGPS e não em RPPS.

E, nesse caso, pode ter havido contribuição ao RPPS, após a aposentadoria junto ao RGPS, por não ter o servidor comunicado a obtenção do benefício e, nesse passo, não ter sido providenciado o rompimento do vínculo imediatamente.

Nessa hipótese, ainda que constatado o cometimento do ilícito administrativo (falta de comunicação da aposentadoria), as contribuições ao RPPS posteriores, a nosso ver, podem ser certificadas, para fins de obtenção de aposentadoria em outro (ou no mesmo) RPPS, em nova situação funcional estatutária.

Quanto ao aproveitamento desse tempo de contribuição, que restou no RPPS, para melhorar a aposentadoria obtida junto ao RGPS, parece-nos ser indevida, pois é sabido que não se admite a desaposentação ou reaposentação, conforme decidiu o STF no RE 827.833, com o acréscimo da decisão proferida nos Embargos de declaração, reconhecida a repercussão do tema (tema 503), segundo a qual

[...] no âmbito do Regime Geral de Previdência Social - RGPS, somente lei pode criar benefícios e vantagens previdenciárias, não havendo, por ora, previsão legal do direito à 'desaposentação' ou à reaposentação, sendo constitucional a regra do art. 18, § 2º, da Lei nº 8.213/91. (BRASIL, 2020).

⁸ O art. 25 da Lei nº 8.112 dispõe: Art. 25. Reversão é o retorno à atividade de servidor aposentado I - por invalidez, quando junta médica oficial declarar insubsistentes os motivos da aposentadoria; ou II - no interesse da administração, desde que

- a) tenha solicitado a reversão
- b) a aposentadoria tenha sido voluntária;
- c) estável quando na atividade;
- d) a aposentadoria tenha ocorrido nos cinco anos anteriores à solicitação;
- e) haja cargo vago. (BRASIL, 1991a).

É claro que a própria emenda excepcionou as aposentadorias concedidas pelo RGPS até a data de sua entrada em vigor. É o que determina o art. 6º da Emenda⁹.

Assim, aqueles servidores efetivos que se aposentaram até 12.11.2019 no RGPS, utilizando tempo vinculado ao ente federativo, têm a situação resguardada e poderão aposentar-se junto ao RPPS ao qual permanecem vinculados.

Certo que se desaverbaram tempo de contribuição que estava gerando efeitos funcionais, antes da MP 871 (convertida na Lei nº 13.846/2019), o fato ensejará a produção de efeitos, em relação a esse tempo desaverbado, quer em relação à contagem de tempo de efetivo exercício no serviço público, quanto para outros intentos remuneratórios, como por exemplo, para concessão e percepção de adicionais de adicionais de tempo de serviço.

Convém afirmar que retirando determinado tempo de contribuição, de uma situação funcional, retira-se também o tempo de efetivo exercício no serviço público, que a ele corresponde.

Entretanto, se a desaverbação foi concedida no período a partir de 18.01.2019 (data da edição da MP 871) e o servidor aposentou-se mesmo antes de 13.11.2019 (data da publicação da EC nº 103), não se pode dizer que esse servidor está amparado pelo art.6º, pois a desaverbação feita afronta o referido art.96, inciso VIII, da Lei nº 8.213/91.

Sem entrar no debate doutrinário e jurisprudencial sobre direito adquirido, o fato é que

⁹ O disposto no § 14 do art. 37 da Constituição Federal não se aplica a aposentadorias concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social, até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional

[...] chama-se adquirido o direito que se constituiu regular e definitivamente e a cujo respeito se completaram os requisitos legais e de fato para se integrar no patrimônio do respectivo titular, quer tenha sido feito valer, quer não, antes de advir norma posterior em contrário. (MAXIMILIANO, 1946).

Em suma, quando constatado que o servidor efetivo se aposentou no RGPS, a partir de 13.11.2019, utilizando o tempo de contribuição àquele regime, e que se encontrava averbado automaticamente ao RPPS do ente federativo, gerando vantagens funcionais, a Administração deverá promover o rompimento automático de sua relação estatutária, por força do comando determinado pelo § 14 do art. 37 da CF.

A data de rompimento será a da emissão da carta de concessão da aposentadoria junto ao RGPS, sob pena de apuração do ilícito administrativo, com as consequências que o caso requer, pois se trata de determinação constitucional.

De qualquer modo, se o servidor permanecer no exercício das funções públicas, após a aposentadoria junto ao outro regime, estará em *exercício de fato*, já que não dispõe mais do título jurídico, que se encontra rompido com a aposentadoria.

Ato administrativo a ser editado pela Administração Pública poderá disciplinar a matéria, inclusive para os servidores celetistas, sendo indispensável, entre outras medidas:

- a) a notificação ao servidor de que o ente está atuando no estrito dever de cumprir a Constituição Federal;
- b) a convalidação dos atos realizados pelo servidor, caso necessário, no período em que já deveria ter-se afastado, pelo rompimento do vínculo;
- c) apuração do ilícito cometido, com as medidas previstas, como por exemplo, anotação no prontuário.

Quanto à devolução das quantias indevidas, a nosso ver, não deve ser intentada, pois o servidor está na categoria dos servidores de fato, cujo pagamento pode ser considerado como indenização.

3 APLICAÇÃO EM RELAÇÃO AOS SERVIDORES CELETISTAS (EMPREGADOS PÚBLICOS)

Em relação aos servidores celetistas que se aposentarem junto ao RGPS a partir de 13.11.2019, o § 14 do art. 37 da CF também se aplica, resultando no rompimento do vínculo com a Administração Pública.

Consigne-se que o dispositivo vem interromper o entendimento do STF lavrado nos acórdãos proferidos nas ADIs 1770 e 1721 sobre os §§ 1º e 2º, acrescidos pela Lei nº 9.528/97, ao art. 453¹⁰ da CLT, cujas ementas estão assentadas nos seguintes termos:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. READMISSÃO DE EMPREGADOS DE EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA. ACUMULAÇÃO DE PROVENTOS E VENCIMENTOS. EXTINÇÃO DO VÍNCULO EMPREGATÍCIO POR APOSENTADORIA ESPONTÂNEA. NÃO-CONHECIMENTO. INCONSTITUCIONALIDADE. Lei 9.528/1997, que dá nova redação ao § 1º do art. 453 da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT -, prevendo a possibilidade de readmissão de empregado de empresa pública e sociedade de economia mista aposentado espontaneamente. Art. 11 da mesma lei, que estabelece regra de transição. Não se conhece de ação direta de inconstitucionalidade na parte que impugna dispositivos cujos efeitos já se exauriram no tempo, no caso, o art. 11 e parágrafos. É

¹⁰ Art.453 [...]

§ 1º Na aposentadoria espontânea de empregados das empresas públicas e sociedades de economia mista é permitida sua readmissão desde que atendidos aos requisitos constantes do art. 37, inciso XVI, da Constituição, e condicionada à prestação de concurso público.

§ 2º O ato de concessão de benefício de aposentadoria a empregado que não tiver completado 35 (trinta e cinco) anos de serviço, se homem, ou trinta, se mulher, importa em extinção do vínculo empregatício. (BRASIL, 1943)

inconstitucional o § 1º do art. 453 da CLT, com a redação dada pela Lei 9.528/1997, quer porque permite, como regra, a acumulação de proventos e vencimentos - vedada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal -, **quer porque se funda na ideia de que a aposentadoria espontânea rompe o vínculo empregatício**. Pedido não conhecido quanto ao art. 11, e parágrafos, da Lei nº 9.528/1997. Ação conhecida quanto ao § 1º do art. 453 da Consolidação das Leis do Trabalho, na redação dada pelo art. 3º da mesma Lei 9.528/1997, para declarar sua inconstitucionalidade. (BRASIL, 2006).

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 3º DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.596-14/97, CONVERTIDA NA LEI Nº 9.528/97, QUE ADICIONOU AO ARTIGO 453 DA CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO UM SEGUNDO PARÁGRAFO PARA EXTINGUIR O VÍNCULO EMPREGATÍCIO QUANDO DA CONCESSÃO DA APOSENTADORIA ESPONTÂNEA. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1. A conversão da medida provisória em lei prejudica o debate jurisdicional acerca da "relevância e urgência" dessa espécie de ato normativo. 2. Os valores sociais do trabalho constituem: a) fundamento da República Federativa do Brasil (inciso IV do artigo 1º da CF); b) alicerce da Ordem Econômica, que tem por finalidade assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, e, por um dos seus princípios, a busca do pleno emprego (artigo 170, caput e inciso VIII); c) base de toda a Ordem Social (artigo 193). Esse arcabouço principiológico, densificado em regras como a do inciso I do artigo 7º da Magna Carta e as do artigo 10 do ADCT/88, desvela um mandamento constitucional que perpassa toda relação de emprego, no sentido de sua desejada continuidade. 3. A Constituição Federal versa a aposentadoria como um benefício que se dá mediante o exercício regular de um direito. E o certo é que o regular exercício de um direito não é de colocar o seu titular numa situação jurídico-passiva de efeitos ainda mais drásticos do que aqueles que resultariam do cometimento de uma falta grave (sabido que, nesse caso, a ruptura do vínculo empregatício não opera automaticamente). 4. O direito à aposentadoria previdenciária, uma vez objetivamente constituído, se dá no âmago de uma relação jurídica entre o segurado do Sistema Geral de Previdência e o Instituto Nacional de Seguro Social. Às expensas, portanto, de um sistema atuarial-financeiro que é gerido por esse Instituto mesmo, e não às custas desse ou daquele empregador. 5. **O Ordenamento Constitucional não autoriza o legislador ordinário a criar modalidade de rompimento automático do vínculo de emprego, em desfavor do trabalhador, na situação em que este apenas exercita o seu direito de aposentadoria espontânea, sem cometer deslize algum.** 6. **A mera concessão da aposentadoria voluntária ao trabalhador não tem por efeito extinguir, instantânea e automaticamente, o seu vínculo de emprego.** 7. Inconstitucionalidade do § 2º do artigo 453 da Consolidação das Leis do Trabalho, introduzido pela Lei nº 9.528/97. (BRASIL, 2007, grifo nosso).

Não obstante o § 1º ser endereçado aos empregados públicos das empresas estatais, o fato é que igual tratamento foi conferido aos empregados públicos da Administração Direta e Autarquias, por envolver análoga situação jurídica laboral, sujeita às mesmas regras e princípios constitucionais, dentre outros, o do obrigatório concurso público (art. 37, II) e o da acumulação (art.37, incisos XVI e XVII).

A partir daí os empregados públicos que se aposentavam junto ao RGPS, continuavam a prestar serviços públicos no mesmo ente empregador, em prorrogação ao contrato de trabalho, já que a aposentadoria não gerava extinção do vínculo laboral.

O Tribunal Superior do Trabalho passou a rever suas decisões, disciplinando a matéria na Orientação Jurisprudencial 361 SBDI-1, firmada nos seguintes termos:

APOSENTADORIA ESPONTÂNEA. UNICIDADE DO CONTRATO DE TRABALHO. MULTA DE 40% DO FGTS SOBRE TODO O PERÍODO. A aposentadoria espontânea não é causa de extinção do contrato de trabalho se o empregado permanece prestando serviços ao empregador após a jubilação. Assim, por ocasião de sua dispensa imotivada, o empregado tem direito à multa de 40% do FGTS sobre a totalidade dos depósitos efetuados no curso do pacto laboral. (BRASIL, 2008).

Com o comando do §14 do art. 37, a situação reverteu-se, pois, a partir da EC nº 103, de 2019, aquele empregado público que se aposentar junto ao RGPS, tem o seu vínculo de trabalho rompido, extinto, automaticamente.

O Supremo Tribunal Federal, ao analisar recurso extraordinário¹¹ impetrado por empregado da ECT, reconhecida a repercussão geral do tema (tema 606) fixou a seguinte tese:

A natureza do ato de demissão de empregado público é constitucional-

11 Ver RE 655.283, Pleno, Rel. para o acórdão Min. Dias Toffoli, p.02.12.2021.

administrativa e não trabalhista, o que atrai a competência da Justiça comum para julgar a questão. A concessão de aposentadoria aos empregados públicos inviabiliza a permanência no emprego, nos termos do art. 37, § 14, da CRFB, salvo para as aposentadorias concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social até a data de entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 103/19, nos termos do que dispõe seu art. 6º. (BRASIL, 2021b).

Como se verifica, a natureza desse rompimento não é trabalhista, mas constitucional-administrativa, ou seja, decorre de determinação constitucional, não podendo ser afastada ou contornada.

Feitas essas considerações, as dúvidas que surgiram em relação ao rompimento são de duas ordens: ser ou não ser necessária a concessão de aviso prévio e o depósito da multa de 40% ou 20% na conta vinculada do empregado junto ao FGTS.

Tais obrigações, que são de ordem trabalhista, deveriam aplicar-se também nesse caso? O dispositivo é aplicável a qualquer modalidade de aposentadoria?

Em acórdão proferido pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, no julgamento de consulta formulada por ente jurisdicionado, a questão foi muito bem esmiuçada, razão pela qual reproduzimos a resposta dada ao quesito sobre o tema:

Resposta: o § 14º do art. 37 da CRFB constitui nova modalidade de extinção compulsória do vínculo empregatício do servidor/empregado público filiado ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), possuindo natureza constitucional-administrativa e não trabalhista.

Assim, o empregado/servidor que vier a se aposentar utilizando para tanto o tempo de contribuição do cargo, emprego ou função ocupada, deve ter seu pacto laboral com a Administração Pública **rompido por se tratar de uma das causas constitucionais de extinção compulsória do vínculo**, não havendo o que se falar na obrigatoriedade do empregado celetista pedir a sua exoneração. Portanto, para os servidores/empregados públicos celetistas, o novo permissivo demissional não se enquadra em nenhuma das hipóteses de rescisão contratual elencadas nos artigos 482; 483; 484 e 484-A da Consolidação das Leis do Trabalho, sendo impossível atribuir a responsabilidade a qualquer dos envolvidos na relação de trabalho pela

extinção do contrato laboral.

O instituto do aviso prévio, disciplinado no caput do art. 487 da CLT, é incompatível com a extinção do vínculo laboral de servidor/empregado público fundamentada nos termos do § 14º do art. 37 da CRFB.

É legítimo e recomendado ao jurisdicionado a instituição de normas internas que viabilize a operacionalização do dispositivo constitucional acima suscitado. (PARANÁ, 2022).

Portanto, os servidores celetistas que se aposentarem no RGPS, a partir de 13.11.2019, devem ter seu vínculo laboral rompido, extinto, sem a obrigação do ente proceder ao pagamento do aviso prévio ou seu cumprimento e também sem a obrigatoriedade do depósito de multa de 40% ou 20% na conta vinculada ao empregado público, no FGTS, alcançando qualquer tipo de aposentadoria obtida pelo empregado público, seja por idade quanto por tempo de contribuição, porque o § 14 do art. 37 não faz nenhuma distinção, e, sendo assim, não cabe ao intérprete distinguir.

Serão pagas, somente, as verbas salariais devidas, como saldo de salários, 13º salário proporcional, férias proporcionais devidas.

Sendo obrigação do empregado a comunicação, a sua permanência no emprego público configurará situação inconstitucional, cabendo a Administração, suprimi-la do mundo jurídico, declarando rompido o vínculo desde a data em que foi emitida a carta de concessão de aposentadoria, pelo RGPS¹², sob pena de apuração do ilícito administrativo com as consequências que forem determinadas, pois se trata de determinação constitucional¹³.

12 Embora o art. 49 da Lei nº 8.213/91 estabeleça a retroação dos efeitos pecuniários da aposentadoria, à data do requerimento, quando o segurado está no exercício de sua função, para os fins de rompimento de vínculo, a data da emissão da carta de concessão da aposentadoria é a que melhor se adequa à situação, pois o empregado público esteve no pleno exercício de suas funções públicas, sob o amparo do devido título jurídico de ingresso. Retroagir à data do requerimento caracterizaria *exercício de fato*, com todos os efeitos decorrentes, como, por exemplo, a discussão sobre a necessidade de convalidação dos atos praticados por servidor de fato.

13 No caso de apuração de ilícito administrativo, por falta de comunicação do servidor da data em que se aposentou no outro regime, a devolução do quantum recebido no período pode ser questionável, na medida em que ele exerceu as funções públicas. Mas fica a possibilidade de se anotar no prontuário o cometimento do ilícito

Por óbvio, ficarão mantidas as situações laborais daqueles empregados que até 12.11.2019, se aposentaram junto ao RGPS.

Aspecto relevante diz respeito àqueles servidores celetistas que requereram a aposentadoria junto ao RGPS antes da EC nº 103, de 2019, mas o benefício só foi concedido depois.

Nesse caso, o direito à aposentadoria já se consolidou para o servidor, pois conforme dispõe a Súmula 359 do STF: "Aposentadoria. Direito adquirido. Se, na vigência da lei anterior, o funcionário preencher todos os requisitos exigidos, o fato de, na sua vigência, não haver requerido a aposentadoria não o faz perder o seu direito, que já havia adquirido".

Portanto, não obstante a aposentadoria tenha sido concedida após 13.11.2019, o direito foi adquirido antes, portanto, a situação ficará amparada pelo art. 6º da EC nº 103, de 2019.

4 APLICAÇÃO AOS SERVIDORES TITULARES DE CARGOS EM COMISSÃO EXCLUSIVAMENTE

Geralmente, o cargo em comissão a ser ocupado pelo servidor está vinculado ao regime jurídico estatutário, portanto, sua relação de trabalho observará as disposições do estatuto dos servidores de cada ente.

Nesse caso, desde a EC nº 20, de 1998, está submetido ao RGPS, conforme determina o § 13 do art.40¹⁴ da Constituição Federal.

14 Redação da EC 20/98: § 13. Ao servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, aplica-se o regime geral de previdência social. (BRASIL, 1998),
Redação da EC nº 103/2019: § 13. Aplica-se ao agente público ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, de outro cargo temporário, inclusive mandato eletivo, ou de emprego público, o Regime Geral de Previdência Social. (BRASIL, 2019a).

Encontram-se também casos em que o ocupante do cargo em comissão (para funções de direção, assessoria e chefia) ingressou na Administração Pública por meio de contrato de trabalho regido pelas regras da CLT. Nessa hipótese, estará submetido às regras da CLT e ao RGPS.

Como dissemos, os estatutos funcionais, que disciplinam o regime jurídico estatutário, costumam prever a aposentadoria como causa de vacância de cargo. A vacância é ato institucional, já que não há contrato de trabalho entre o servidor estatutário e a Administração Pública.

De fato, o efeito lógico da aposentadoria de servidor público estatutário é a vacância do cargo público, que o faz ingressar na inatividade, a exigir, então, seu desligamento, de modo inevitável e sem possibilidade de reintegração forçada neste cargo¹⁵.

O §14, do art. 37, reforça a aplicação da vacância do cargo, com a aposentadoria do servidor.

Para os servidores comissionados submetidos à CLT (contrato de trabalho para cargos de direção, chefia e assessoramento), independentemente do regime de trabalho a que se encontram submetidos, trata-se de cargo em comissão, e aposentadoria concedida ao seu titular, também gera a vacância do cargo, aplicando-se analogicamente a regra para o ocupante do cargo submetido ao estatuto.

Dúvida suscitada em relação ao ocupante de cargo em comissão, que se aposenta pelo RGPS, é se ele pode ser nomeado para exercer outro ou mesmo cargo em comissão, submetido ao estatuto, bem assim vir a ocupar cargo efetivo, obtido mediante concurso público.

¹⁵ Os cargos de livre provimento em comissão são exoneráveis ad nutum, ou seja, a Administração não está obrigada a declarar a motivação para o desligamento. Assim também o servidor pode exonerar-se a pedido.

A nosso ver, não há vedação para o aposentado do RGPS vir a ocupar cargo em comissão, ou cargo efetivo, pois o § 10 do art. 37, não inclui os aposentados pelo RGPS, na vedação de acúmulo.

Assim também se encontra orientada a jurisprudência do STF e do STJ, conforme fazem ver as ementas reproduzidas a seguir:

STF: DIREITO ADMINISTRATIVO E PREVIDENCIÁRIO. EMPREGADA PÚBLICA REGIDA PELA CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO. APOSENTADORIA PELO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RGPS). APROVAÇÃO EM NOVO CONCURSO PÚBLICO. POSSE. ACUMULAÇÃO DE PROVENTOS DE APOSENTADORIA COM REMUNERAÇÃO DE CARGO PÚBLICO EFETIVO DE TÉCNICO EM SECRETARIADO. POSSIBILIDADE. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO A QUE SE NEGA SEGUIMENTO. (BRASIL, 2022b).

STJ: ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. POSSIBILIDADE DE CUMULAÇÃO DE PROVENTOS DE APOSENTADORIA DE EMPREGO PÚBLICO COM REMUNERAÇÃO PROVENIENTE DE CARGO PÚBLICO EFETIVO. POSSIBILIDADE.

Cinge-se a questão à possibilidade ou não de o impetrante, aposentado pelo Regime Geral de Previdência Social, cumular seus proventos com a remuneração proveniente de exercício de cargo público efetivo.

O STF já decidiu, em relação à interpretação do art. 37, § 10, da Constituição Federal de 1988, que "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". Assim, "a glosa diz respeito à acumulação de proventos decorrentes da aposentadoria como servidor público, considerado o regime específico e remuneração do novo cargo. A recorrida **aposentou-se pelo regime geral de previdência social**, não havendo, assim, a impossibilidade de assumir o novo cargo (...). **À luz do texto constitucional, cumpre perquirir a fonte dos proventos, que, iniludivelmente, não está nos cofres públicos** (RE 574606, Relator(a): Min. Celso de Mello, julgado em 18/06/2010, publicado em Processo Eletrônico DJE-142 divulg 02/08/2010 public 03/08/2010)".

3. Não há vedação ao recebimento simultâneo de benefício de aposentadoria alcançada pelo Regime Geral de Previdência Social com salários decorrentes do exercício do cargo público, porquanto a Emenda Constitucional 20, de 15 de dezembro de 1998, estabeleceu somente a

impossibilidade de acumulação de remuneração de emprego público ou cargo público com proventos de aposentadoria decorrentes dos arts. 40, 42 e 143 da Carta Magna, ou seja, resultantes do regime previdenciário especial, destinado aos servidores públicos efetivos.

4. No mesmo sentido: AI 421.834/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes - RE 431.994/AM, Rel. Min. Gilmar Mendes).

5. Recurso Especial não provido. (BRASIL, 2016, grifo nosso).

Importar transcrever excerto de decisão do Min. Marco Aurélio, do STF, em situação análoga (RE 387269/SP), onde coloca a matéria nos seus exatos limites:

O Município confere à norma apontada como infringida, ou seja, ao § 10 do artigo 37 da Constituição Federal, alcance que o dispositivo não tem. Como consta em bom vernáculo no texto constitucional, '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'. Vale dizer que, consoante bem decidiu o Tribunal de origem, a glosa diz respeito à acumulação de proventos decorrentes da aposentadoria como servidor público, considerado o regime específico e remuneração do novo cargo. A recorrida aposentou-se pelo regime geral de previdência social, não havendo, assim, a impossibilidade de assumir o novo cargo. Pouco importa que haja sido servidora do Município. À luz do texto constitucional, cumpre perquirir a fonte dos proventos, que, iniludivelmente, não está nos cofres públicos. (BRASIL, 2004, grifo nosso).

Enfim, para efeito de acumulação, se o servidor, ocupou cargo em comissão ou emprego ou função públicos, e se aposentou junto ao RGPS, poderá acumular os proventos de aposentadoria do RGPS com remuneração de cargo efetivo (obtido mediante concurso público), submetido ao RPPS, ou cargo em comissão, submetido ao RGPS, lembrando-se que o aposentado junto ao RGPS, que voltar a trabalhar em atividade vinculada ao RGPS, deverá contribuir junto ao citado regime¹⁶, sendo-lhe vedada nova aposentadoria ou reaposentação ou

¹⁶ Art. 11, § 3º, da Lei nº 8.213/91:

§ 3º O aposentado pelo Regime Geral de Previdência Social-RGPS que estiver exercendo ou que voltar a exercer atividade abrangida por este Regime é segurado obrigatório em relação a essa atividade,

desaposentação conforme esclarecemos alhures.

Alguns entendem que o § 14 do art. 37 da Constituição Federal não se aplica aos servidores estatutários, ocupantes de cargos em comissão exclusivamente, pela possibilidade de sua permanência na Administração, no exercício dele ou de outro cargo em comissão.

Em relação aos contratados pela CLT para ocupar cargo em comissão, (de direção, assessoramento ou chefia), a presença da Administração Pública, como empregador, resulta num tipo de relação peculiar, pois embora o regime adotado seja o das empresas privada, este pode não incidir de forma absoluta, conforme dispuser o regulamento.

Assim, ao que consta na jurisprudência¹⁷, a destituição do servidor comissionado não enseja as multas relativas ao FGTS e o aviso prévio, considerando-se o contrato por prazo determinado.

De qualquer forma, para espantar qualquer dúvida e uniformização de procedimentos, perfilhamos o entendimento de que o § 14 do art. 37 da CF aplica-se também aos servidores estatutários ou celetistas, ocupantes de cargos em comissão exclusivamente.

Lembramos, ainda, que o STF, pela decisão proferida no RE

ficando sujeito às contribuições de que trata a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, para fins de custeio da Seguridade Social. (BRASIL, 1991).

17 No que se refere às parcelas decorrentes da dispensa imotivada, o empregado ocupante de cargo em comissão, admitido sem concurso público, e sujeito à dispensa ad nutum, não tem direito ao pagamento das verbas rescisórias decorrentes da dispensa imotivada, sendo-lhe devidos, apenas, os depósitos do FGTS, conforme pacífica jurisprudência do TST: AGRADO INTERNO EM EMBARGOS EM RECURSO DE REVISTA. EMPREGADO PÚBLICO CONTRATADO PARA EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO, DE LIVRE NOMEAÇÃO E EXONERAÇÃO. VERBAS RESCISÓRIAS. ART. 894, § 2º, DA CLT. Nada a reformar na decisão agravada fundamentada no art. 894, § 2º, da CLT, porquanto a jurisprudência pacífica e atual do Tribunal Superior do Trabalho firmou-se no sentido de que o empregado público contratado para exercício de cargo em comissão, de livre nomeação e exoneração, não tem direito às verbas rescisórias, à luz do art. 37, II, da Constituição Federal, o qual dispõe sobre a liberdade de nomeação, que não se sujeita aos ônus típicos da rescisão do contrato de trabalho. Agravo interno a que se nega provimento" (Ag-E-RR-16429-82.2015.5.16.0022, Subseção I Especializada em Dissídios Individuais, Relator Ministro Marcio Eurico Vitral Amaro, DEJT 29/11/2019). Assim, no caso de cargo em comissão de livre nomeação e exoneração, face à instabilidade, inerente ao cargo, o empregado não faz jus a verbas rescisórias tais como aviso-prévio, indenização de 40% de FGTS e multa prevista no art. 477, da CLT.

786.540, reconhecida a repercussão do tema (tema 763)¹⁸, entendeu que os servidores ocupantes de cargo exclusivamente em comissão não se submetem à regra da aposentadoria compulsória prevista no art. 40, § 1º, II, da Constituição Federal, por se aposentarem segundo as regras do RGPS.

De se concluir, portanto, inexistir qualquer limitação à idade para fins de nomeação em cargo em comissão, podendo o aposentado em cargo em comissão, exclusivamente, ser novamente nomeado para ele ou outro cargo em comissão, mesmo que tenha mais de 75 (setenta e cinco) anos de idade.

5 CONCLUSÕES

1) O § 14 do art. 37 da Constituição Federal, aplica-se aos servidores estatutários e celetistas a partir de 13 de novembro de 2019, trazendo, como consequência da utilização do tempo de contribuição para obtenção da aposentadoria, inclusive junto ao RGPS, tempo esse vinculado a cargo, emprego ou função público, o rompimento do vínculo que gerou o referido tempo de contribuição.

2) Nas aposentadorias concedidas junto ao RGPS, até 12.11.2019, com a utilização do tempo de contribuição àquele regime, nos casos de migração de regimes (RGPS para RPPS) ou de instituição do RJU, necessário verificar se houve ou não desaverbação de tempo que produziu efeitos funcionais, em afronta, ou não, à legislação

18 RE 786540RG (tema 763) Rel. Min. Dias Toffoli, j.15.02.2016, p. 15.12.2017. Tese fixada: I- Os servidores ocupantes de cargo exclusivamente em comissão não se submetem à regra da aposentadoria compulsória prevista no art. 40, § 1º, II, da Constituição Federal, a qual atinge apenas os ocupantes de cargo de provimento efetivo, inexistindo, também, qualquer idade limite para fins de nomeação a cargo em comissão; II - Ressalvados impedimentos de ordem infraconstitucional, não há óbice constitucional a que o servidor efetivo aposentado compulsoriamente permaneça no cargo comissionado que já desempenhava ou a que seja nomeado para cargo de livre nomeação e exoneração, uma vez que não se trata de continuidade ou criação de vínculo efetivo com a Administração. (BRASIL, 2017).

infraconstitucional (art.96, inciso VIII, da Lei nº 8.213/91, na redação conferida pela MP 871/2019, convertida na Lei nº 13.846/2019).

3) Rompimento de vínculo constitui comando constitucional e não se confunde com exoneração e demissão ou, para o celetista, com dispensa sem justa causa, para efeitos de pagamento de aviso-prévio ou multas relativas ao FGTS.

4) A data do rompimento será a partir da data da emissão da carta de concessão do benefício junto ao RGPS.

5) O rompimento de vínculo dar-se-á também nos casos de aposentadoria em cargos em comissão, exclusivamente, quando o servidor se aposenta junto ao RGPS. Se outro for o entendimento, no sentido de que o servidor pode permanecer no cargo, a medida deverá estar disciplinada no ato administrativo, que disciplinará os procedimentos adotados para a matéria.

Por fim, recomenda-se a edição, pelo ente federativo, de uma portaria ou outro ato administrativo semelhante, informando aos servidores:

- a) dos efeitos produzidos pelo § 14 do art. 37 da Constituição Federal, que consiste na declaração de rompimento do vínculo com o ente federativo, desde a data da emissão da carta de concessão de aposentadoria junto ao RGPS ou outro regime;
- b) da necessidade de os servidores, quando aposentados em outro Regime, Geral ou próprio, utilizando tempo de contribuição aos citados regimes, mas que se encontra vinculado ao regime do ente federativo, produzindo efeitos funcionais, informarem a Administração Pública e ao RPPS, sob pena de descumprimento do dispositivo constitucional, com as consequências que o cometimento requer, inclusive apuração do ilícito administrativo.

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 Lei nº 5.452, de 1 de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 9 ago. 1943.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, ano 136, n. 241, 16 dez. 1998.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial da União**, Brasília, ano 129, n. 75, 19 abr. 1991a.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União** Brasília, ano 129, n. 142, 25 jul. 1991b.

BRASIL. Ministério da Economia, Secretaria Especial de Previdência e Trabalho. **Nota Técnica SEI 12.212**. Análise das Regras Constitucionais da Reforma Previdenciária Aplicáveis aos RPPS dos entes federados subnacionais. Brasília, 22 de novembro de 2019b.

BRASIL. Ministério da Economia, Secretaria Especial de Previdência e Trabalho. **Nota Informativa SEI 2/2019/CONOR/CGNAL/SRPPS/SPREV/SEPRT-ME**. Análise dos dispositivos da Lei nº13.846/2019 relacionados aos RPPS. Brasília, 22 de julho de 2019c.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Secretaria de Políticas de Previdência Social. **Nota Técnica 12/2015/CGNAL/DRPSP/SPPS**. Da averbação e desaverbação de tempo de contribuição... Brasília, 31 de agosto de 2015.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. Instituto Nacional do Seguro Social. Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 28 de março de 2022. Disciplina as regras, procedimentos e rotinas necessárias à efetiva aplicação das normas de direito previdenciário. **Diário Oficial da União**, Brasília, ano 160, n. 60, 29 mar. 2022a.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.600807/RJ. Relator: Min. Herman Benjamin, 2 de junho de 2016. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 2 set. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1770-4. Relator: Min. Joaquim Barbosa, 11 de outubro de 2006. **Diário da Justiça**, Brasília, 1 dez. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1721/DF.

Relator: Min. Carlos Britto, 11 de outubro de 2006. **Diário da Justiça**, Brasília, 29 jun. 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 827.833 (tema 503). Relatores: Min. Roberto Barroso, Min. Dias Toffoli, 26 de outubro de 2016. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 13 nov. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário nº 1.302.501 (tema 1.150). Relator: Min. Luiz Fux, 17 de junho de 2021. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 25 ago. 2021a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1315810/SC. Relatora: Min. Rosa Weber, 25 de fevereiro de 2022. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 3 mar. 2022b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 387269/SP, decisão monocrática. Relator: Min. Marco Aurélio, 4 de novembro de 2004. **Diário da Justiça**, Brasília, 17 dez. 2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 655.283/DF (tema 606). Relatores: Min. Marco Aurélio, Min. Dias Toffoli, 16 de junho de 2021. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 2 dez. 2021b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 786540/DF (tema 763). Relator: Min. Dias Toffoli, 15 de dezembro de 2016. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 15 dez. 2017.

BRASIL. Tribunal Superior de Trabalho. Orientação Jurisprudencial 361 SBDI-1. **Diário da Justiça**, Brasília, 20, 21 e 23 maio 2008.

BRIGUET, Magadar Rosália Costa; VICTORINO, Maria Cristina Lopes. Averbação e desaverbação do tempo de contribuição. In: APEPREM. **Regimes próprios: aspectos relevantes**, volume 2. São Paulo: Cinco Editora, 2008.

MAXIMILIANO, Carlos. **Direito Intertemporal ou Teoria da Retroatividade das leis**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1946.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão 682/2022**. Relator: Cons. Nestor Batista, sessão ordinária virtual nº 4, de 03.03.2022.

Fernando Ferreira Calazans

Advogado, Professor e Mestre em Administração Pública com ênfase em Previdência do Servidor Público.

06

PREVIDÊNCIA DO SERVIDOR PÚBLICO, COMPETÊNCIAS LEGISLATIVA E REGULATÓRIA DA UNIÃO, CERTIFICADO DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA E O RE 1.007.271

1 INTRODUÇÃO

2 DO DELINEAMENTO DO TEMA

3 DA REALIDADE PREVIDENCIÁRIA DOS ENTES FEDERADOS
SUBNACIONAIS

4 DA COMPETÊNCIA REGULATÓRIA DA UNIÃO E FIXAÇÃO DAS
REGRAS GERAIS PARA ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DOS
RPPS'S

5 DA EXORBITÂNCIA DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA
LEGISLAR SOBRE REGRAS GERAIS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

6 DA LEGALIZAÇÃO DO CRP E DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO
DAS PENAS ENTÃO PREVISTAS NO ART. 7º DA LEI Nº 9.717/98

7 DA ANÁLISE DOS RESULTADOS

8 DAS NOTAS FINAIS

REFERÊNCIAS

1 INTRODUÇÃO

Este artigo trata de questão relacionada aos regimes próprios de previdência social (RPPS) que protegem os servidores públicos titulares de cargos efetivos vinculados a entes federados que criaram o RPPS.

Aproximadamente 2.100 (dois e mil cem) entes possuem RPPS's em funcionamento e esses regimes, em conjunto, possuem déficit atuarial da ordem de R\$ 6,2 trilhões (BRASIL, 2017) por conta da permissividade histórica das regras de cálculo¹ e reajuste² que vigoraram no texto permanente da Constituição Federal de 1988 (CF/88) e que ainda vigoram por meio de regras de transição, instituídas pela Emenda Constitucional (EC) nº 103 de 2019.

Em decorrência da necessidade de reequilibrar as contas previdenciárias dos entes da federação, foi publicada, em 1998, a Lei nº 9.717, que dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos RPPS's e sobre as penalidades impostas aos entes que as descumprirem.

E para dotar de concretude as regras instituídas pela Lei nº 9.717 e criar mecanismos de constrangimento a impingir os RPPS's a cumprirem tais regras, a União, em 2001, editou o Decreto nº 3.788, que instituiu o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP).

E o não cumprimento das regras gerais da Lei nº 9.717/98 enseja a não renovação do CRP. E a não renovação desse Certificado veda a realização de transferências voluntárias de recursos pela União, a celebração de acordos, contratos, empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta

1 Última remuneração, que não reflete a carga contributiva do servidor.

2 Paridade, extensão das vantagens asseguradas ao servidor em atividade, mesmo que supere a variação inflacionária.

e indireta da União e a celebração de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais.

Em face do teor da Lei nº 9.717/98 e do Decreto nº 3.788/01, centenas de entes da federação ingressaram em juízo contra a União com o intuito de afastar a aplicação do CRP.

Em 2017, o Supremo Tribunal Federal (STF), nos autos do Recurso Extraordinário (RE) nº 1.007.271 / PE (Tema 968), reconheceu repercussão geral sobre a discussão relativa à inconstitucionalidade do art. 9º da Lei nº 9.717/98 e do Decreto nº 3.788/01, tendo como Relator o Eminentíssimo Ministro Edson Fachin, ainda sem julgamento do mérito.

Daí, em 2019, a União – ante as mais de seiscentas decisões judiciais que a obrigaram a emitir o CRP aos entes federados – promulgou a Lei nº 13.846 em 18/6/2019 e a EC nº 103 em 12/11/2019.

A Lei 13.846/19 promoveu a legalização do CRP (criado pelo Decreto nº 3.788/01) e a EC nº 103/19 inseriu o inciso XIII ao art. 167 da CF/88 com o objetivo de constitucionalizar as penalidades do art. 7º da Lei nº 9.717/98 impostas aos entes que descumprirem as regras gerais criadas pela União sobre a previdência dos servidores públicos.

Ocorre que a legalização do CRP pela Lei 13.846/19 e a constitucionalização das penalidades pela EC nº 103/19 não alteraram o quadro normativo submetido à apreciação do STF; razão deste artigo, que tem por finalidade analisar a inconstitucionalidade do art. 9º da Lei nº 9.717/98 e do Decreto nº 3.788/01, principalmente em face das inovações trazidas pela Lei nº 13.846/19 e pela EC nº 103/19.

Para tanto, após esta Introdução, a Seção 2 delineará o tema deste artigo e a Seção 3 descreverá a realidade previdenciária dos entes federados subnacionais. Após, na Seção 4, serão descritas a competência regulatória da União e as regras gerais estipuladas pela Lei nº 9.717/98 para a organização e o funcionamento dos RPPS's. Na

sequência, será analisada a exorbitância da competência da União para legislar sobre regras gerais de previdência social (Seção 5). Depois, na Seção 6, serão descritas a legalização do Certificado de Regularidade Previdenciária (pela Lei nº 13.846/19) e a constitucionalização das penalidades do art. 7º da Lei nº 9.717/98 (pela EC nº 103/19). Na Seção 7, será apresentada a análise dos resultados para, ao término, serem apresentadas as Notas Finais (Seção 8).

2 DO DELINEAMENTO DO TEMA

O objeto relaciona-se à controvérsia consistente na constitucionalidade do art. 9º da Lei nº 9.717/98 e do Decreto nº 3.788/01, que, em tese, dispõem sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos RPPS's.

Ao passo em que a União defende que as normas por ela editadas seriam regras gerais; os entes subnacionais aduzem que a União edita regras específicas no aspecto em que fixam, detalhadamente, parâmetros e diretrizes de responsabilidade previdenciária para os entes subnacionais em afronta à restrição da competência concorrente que autoriza à União a legislar somente sobre regras gerais da previdência social, tal como dispõe o art. 24, XII e §§ 1º e 2º, da CF/88.

Na realidade, a União tem criado regras específicas e infralegais para o funcionamento dos RPPS's, tem imposto o cumprimento dessas regras aos entes, não tem emitido o CRP aos entes que não as cumprem e, por consequência, tem lhes aplicado severas penalidades.

Malgrado a importância da iniciativa regulatória da União de buscar o equilíbrio das contas dos RPPS's do país, revela-se injurídica toda e qualquer imposição feita aos RPPS's dos entes subnacionais que não se consubstancie em regras gerais (por afronta ao art. 24, XII da

CF/88) e que não seja instituída por lei em sentido estrito (por afronta aos arts. 5º, II e 84, IV, da CF/88).

Daí a importância do artigo, que colabora no debate acerca da constitucionalidade ou não das regras específicas e infralegais que têm sido editadas pela União e têm sido afastadas por decisões de diversos tribunais, sem a devida uniformidade demandada pela própria União quando interpôs o RE 1.007.271 / PE (Tema 968).

3 DA REALIDADE PREVIDENCIÁRIA DOS ENTES FEDERADOS SUBNACIONAIS

Como dito, aproximados 2.100 (dois mil e cem) entes federados subnacionais estão em funcionamento no país com déficit atuarial alarmante, da ordem de R\$ 6,2 trilhões (BRASIL, 2017).

Diante desses déficits, foi publicada a EC 20/98, que, ao alterar a redação do *caput* do art. 40 da CF/88, trouxe novo paradigma para os RPPS's: - o princípio do equilíbrio atuarial.

O princípio do equilíbrio atuarial impõe aos entes buscarem o equilíbrio entre receitas e despesas do seu RPPS no longo prazo; sem ter a CF/88, por certo, traçado nenhuma diretriz; até porque compete a cada ente definir a forma de eliminação do déficit que melhor atenda aos interesses da coletividade local e à capacidade orçamentário-financeira do ente federado subnacional.

A garantia desse equilíbrio se concretiza com a feitura de cálculos atuariais, que projetam, mediante a escolha motivada de hipóteses biométricas e financeiras aderentes à população segurada daquele ente federado, as receitas arrecadadas no longo prazo, garantidoras dos compromissos financeiros futuros.

4 DA COMPETÊNCIA REGULATÓRIA DA UNIÃO E FIXAÇÃO DAS REGRAS GERAIS PARA ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DOS RPPS'S

Segundo estabelecem o art. 24, XII e seus §§ 1º e 2º, da CF/88, adiante transcritos, compete à União legislar sobre regras gerais de previdência social e aos estados e municípios (estes por força do que dispõe o art. 30, I e II da CF/88), sobre regras específicas, aderentes à realidade de cada ente federado:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

[...]

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

Art. 30 - Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Ao pretexto dar cumprimento ao art. 24, XII e §§ 1º e 2º da CF/88, a União editou a Lei nº 9.717/98, que "Dispõe sobre [supostas] **regras gerais** para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos" (BRASIL, 1998).

Citadas regras gerais são as dispostas nos arts. 1º, 1º-A, 2º, 3º, 5º, 6º e 8º-B da Lei nº 9.717/98:

Art. 1º:

I - realização de avaliação atuarial anualmente utilizando-se parâmetros gerais;

II - financiamento mediante recursos do ente federados e das contribuições de pessoal;

III - as contribuições somente serão utilizadas para pagamento de benefícios previdenciários, ressalvadas as despesas administrativas, observado os limites de gastos estabelecidos em parâmetros gerais;

IV - cobertura de um número mínimo de segurados de modo que os regimes possam garantir diretamente os riscos cobertos no plano de benefícios, preservando o equilíbrio atuarial, conforme parâmetros gerais;

V - cobertura exclusiva a servidores efetivos/militares e dependentes, vedado o pagamento de benefícios mediante convênios ou consórcios entre entes federados;

VI - pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do regime e participação de representantes dos servidores/militares nos colegiados e instâncias de decisão em que os seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação;

VII - registro contábil individualizado das contribuições do servidor e do ente, conforme diretrizes gerais;

VIII - consolidação em demonstrativos financeiro-orçamentários das despesas fixas e variáveis com pessoal, bem como dos encargos incidentes sobre os proventos e pensões pagos;

IX - sujeição às inspeções e auditorias de natureza atuarial, contábil, financeira, orçamentária e patrimonial;

X - vedação de inclusão nos benefícios, para efeito de percepção destes, de parcelas remuneratórias pagas em decorrência de local de trabalho, de função de confiança ou de cargo em comissão, exceto quando tais parcelas integrem a remuneração de contribuição do servidor que se aposentar com fundamento no art. 40 da Constituição Federal, respeitado o limite previsto no § 2º do citado artigo;

XI - vedação de inclusão nos benefícios, para efeito de percepção destes, do abono de permanência.

Art. 1º-A:

O servidor filiado a RPPS, quando cedido a órgão ou entidade de outro ente permanecerá vinculado ao regime de origem.

Art. 2º:

A contribuição patronal ao RPPS não poderá ser inferior ao valor da contribuição do servidor ativo, nem superior ao dobro desta.

§ 1º O ente é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do regime decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários.

§ 2º O ente publicará, até 30 dias após o encerramento de cada bimestre, demonstrativo financeiro e orçamentário da receita e despesa previdenciárias acumuladas no exercício financeiro.

Art. 3º:

A alíquota de contribuição do servidor ativo, aposentado e pensionista estadual e municipal não será inferior à do servidor federal.

Art. 5º:

O RPPS não pode conceder benefícios distintos dos previstos no RGPS.

Art. 6º:

II - existência de conta do fundo distinta da conta do Tesouro do ente;

IV - aplicação de recursos conforme definido pelo Conselho Monetário Nacional;

VI - vedação à aplicação de recursos em títulos públicos, com exceção de títulos do Governo Federal;

VII - avaliação de bens, direitos e ativos de qualquer natureza em conformidade com a Lei 4.320/64;

VIII - estabelecimento de limites para a taxa de administração conforme parâmetros gerais;

IX - constituição e extinção do fundo mediante lei.

Art. 8º-B:

Os dirigentes da unidade gestora do RPPS e conselheiros deverão atender aos seguintes requisitos:

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 64/90;

II - possuir certificação e habilitação comprovadas, nos termos definidos em parâmetros gerais;

III - possuir comprovada experiência no exercício de atividade nas áreas financeira, administrativa, contábil, jurídica, de fiscalização, atuarial ou de auditoria;

IV - ter formação superior.

Estas, sim, são as regras gerais, editadas pela Lei nº 9.717/98, a serem seguidas pelos RPPS's dos entes subnacionais com base na competência regulatória da União estabelecida pelo art. 9º, I, da Lei nº 9.717/98, segundo o qual compete à União realizar a orientação, a supervisão, a fiscalização e o acompanhamento dos RPPS's.

Ocorre que a União, além daquelas regras gerais, tem instituído regras específicas e também infralegais com base na competência regulatória que lhe foi outorgada pelo citado art. 9º da Lei nº 9.717/98, declarado inconstitucional por esta Corte em várias oportunidades (ACO 830 TAR / PR³, ACO 3337 / PA⁴, ACO 3081 TP-Ref / DF⁵) e tratadas nas próximas Seções.

5 DA EXORBITÂNCIA DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE REGRAS GERAIS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

No âmbito da competência concorrente, compete à União fixar normas gerais sobre previdência e aos entes subnacionais legislarem, de modo exclusivo, sobre questões específicas de seus RPPS's, ex vi do art. 24, XII c/c art. 30, I e II, todos da CF/88.

Assim, qualquer lei federal que exceder esse campo de atuação, incorrerá em inconstitucionalidade material, como é o caso do art. 9º,

3 O feito visa à declaração de inconstitucionalidade dos arts. 7º e 9º da Lei 9.717/1998, do Decreto 3.788/2001 e das Portarias 4.992/1999, 2.346/2001, 1.317/2003, 236/2004 e 172/2005.

4 O feito visa à declaração de inconstitucionalidade dos arts. 7º e 9º da Lei 9.717/1998 e da Portaria MPS 403/2008.

5 O feito visa à declaração de inconstitucionalidade dos arts. 7º e 9º da Lei 9.717/1998 e da Portaria MPS 403/2008.

II, da Lei nº 9.717/98, adiante tratado.

A Lei nº 9.717/98, por seu art. 9º, II, instituiu competência regulatória IRRESTRITA à União. Eis o teor desse dispositivo:

Art. 9º - Compete à União, por intermédio da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, **em relação aos regimes próprios de previdência social** e aos seus fundos previdenciários:

[...]

II - o **estabelecimento e a publicação de 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; [...]

Tal dispositivo exorbitou da competência da União para legislar sobre as regras gerais da previdência, pois lhe atribuiu competência irrestrita para fixar parâmetros e critérios de responsabilidade previdenciária; e é o que vem fazendo, mediante a edição, desde 1999, de mais de uma centena de atos normativos, entre Portarias (70), Resoluções (8), Instruções (15) e Orientações (10) com alto nível de detalhamento, ordenando aos entes subnacionais sobre como proceder para gerirem RPPS's.

Essa competência ilimitada – que a União compreende como legítima e aplicável às realidades dos entes federados deste país de dimensão continental – esbarra no pacto federativo estabelecido pela CF/88.

E a forma de constranger os entes a darem cumprimento a essas regras específicas se deu com a edição do Decreto nº 3.788/01, que criou o CRP.

O CRP foi criado para atestar o cumprimento, pelos entes subnacionais, das regras gerais estabelecidas pela Lei nº 9.717/98.

A título de exemplo, uma das regras específicas que a União vem exigindo dos entes para a preservação do equilíbrio dos RPPS's, v. g., é a criação do plano de amortização por prazo de 35 anos em substituição à segregação de massas (cf. Portaria nº 464/18 e art. 6º, I, da Instrução Normativa nº 7/18).

É a Portaria MF nº 464/18 que estabelece duas formas para os entes equacionarem o déficit dos seus RPPS's: - a criação da segregação de massas (arts. 53-60) ou a criação de plano de amortização com prazo máximo de 35 anos para a amortização do déficit do RPPS (art. 6º, I, IN SPREV nº 7/18).

É essa ingerência da União na organização dos RPPS's (delineamento de regras específicas de conduta) que deve ser tida por injurídica; ainda mais porque criadas por meio de normas infralegais, que nascem sem o condão de criar o Direito, mas com a finalidade de regulamentar as leis, *ex vi* do disposto no art. 84, IV, da CF/88.

Dai nota-se a exorbitância da competência da União na medida em que impõe regras específicas, com alto nível de detalhamento, que chega a beira do absurdo ao pretender "asfaltar" o caminho a ser percorrido pelos entes subnacionais, ordenando-lhes como gerirem os seus RPPS's, imiscuindo-se na competência que lhes é exclusiva.

Em demandas deste jaez, o STF vem determinando à União que promova a exclusão do ente do cadastro negativo da Secretaria de Previdência e a emissão do CRP, ante a recusa motivada pelo art. 9º da Lei nº 9.717/98.

A primeira demanda em que o STF tratou da questão foi julgada em 21/4/2006, quando o E. Ministro MARCO AURÉLIO, na ACO 830 TAR/PR, antecipou tutela em Ação Cível Originária ajuizada pelo Estado do Paraná para afastar o óbice vislumbrado pela União ao repasse obrigatório da compensação financeira. E, em 29/10/2007, o STF referendou aludida tutela por compreender que está "em jogo

competência concorrente e extravasamento do campo alusivo a normas GERAIS". (BRASIL, 2008, grifo nosso)

Adiante, o STF, na ACO 3337/PA, Relator E. Min. ALEXANDRE DE MORAES, j. 29/6/2020, compreendeu que a União, ao editar a Lei nº 9.717/98, extrapolou o limite de sua competência quanto à fixação de normas gerais previdenciárias, sendo incabível a aplicação de qualquer sanção oriunda do descumprimento das exigências previstas na Lei nº 9.717, tendo declarado incidentalmente a inconstitucionalidade desta Lei nº 9.717:

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. EMISSÃO DE CERTIFICADO DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA. LEI 9.717/1998. DECRETO 3.788/2001. PORTARIAS DO MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL 204/2008 E 403/2008. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DA UNIÃO, DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA ESTABELECEER NORMAS GERAIS. ART. 24, XII, DA CF/88. ARTIGOS 7º, I A III, E 9º DA LEI FEDERAL 9.717/1998. EXTRAVASAMENTO DO CAMPO ALUSIVO A NORMAS GERAIS. INCOMPATIBILIDADE COM A CONSTITUIÇÃO. PRECEDENTES. DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. [...]. 1 - Pedido de renovação do Certificado de Regularidade Previdenciário bloqueado, pela União, em face de supostas irregularidades na edição da Lei Estadual 115/2017. 2 - A União, os Estados e o Distrito Federal são competentes, de forma concorrente, para legislar sobre previdência social, nos termos do disposto no art. 24 da Constituição Federal. A competência da União deverá limitar-se ao estabelecimento de normas gerais, nos termos do parágrafo primeiro do mesmo diploma legal. [...]. 4 - Ação Cível Originária julgada procedente, para determinar à União que se abstenha de restringir, com base na Lei 9.717/1998, bem como nas regulamentações constantes no Decreto 3788/1998 e nas Portarias MPS 204/2008 e 403/2008, a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) ao Estado do Pará, em relação à possível inobservância da Lei 9.717/1998, em decorrência da alteração promovida pela Lei Complementar Estadual 115/2017. [...]. (BRASIL, 2020b).

Recentemente, na sessão de 31/8/2020, o STF, na ACO 3081 TP-Ref / PA, referendou tutela concedida naquela Ação Cível Originária intentada pelo Estado do Pará para excluí-lo do cadastro negativo da Secretaria de Previdência e para emitir o CRP ante a recusa motivada no art. 9º da Lei nº 9.717/98:

TUTELA DE URGÊNCIA EM AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. INSCRIÇÃO DO ESTADO AUTOR NO CADASTRO NEGATIVO DA SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA DO MINISTÉRIO DA FAZENDA - CADPREV. DEBATE SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE DE RESTRIÇÕES IMPOSTAS PELA LEI Nº 9.717/98. MATÉRIA COM RECONHECIDA REPERCUSSÃO GERAL (RE 1.007.271). LIMINAR REFERENDADA. ART. 21, V, DO RISTF. Tutela de urgência visando a exclusão do autor do cadastro negativo da Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda (CADPREV) e a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, ante a recusa motivada nos arts. 7º e 9º, da Lei nº 9.717/98. [...]. Medida liminar referendada. (BRASIL, 2020a).

Adiante, será evidenciado que a legalização do CRP pela Lei nº 13.846/19 e a constitucionalização das penas do art. 7º da Lei nº 9.717/98 pela EC 103/19 não eliminaram a autonomia dos entes para ditarem as regras específicas de organização de seus RPPS's.

6 DA LEGALIZAÇÃO DO CRP E DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DAS PENAS ENTÃO PREVISTAS NO ART. 7º DA LEI Nº 9.717/98

O CRP, antes contido no Decreto nº 3.788/01, foi legalizado ao ser incluído pela Lei nº 13.846/19 no inciso IV do art. 9º da Lei nº 9.717/98:

Art. 9º - Compete à União, por intermédio da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, em relação aos regimes próprios de previdência social e aos seus fundos previdenciários:

[...]

IV - a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), que atestará, para os fins do disposto no art. 7º desta Lei, o cumprimento, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, dos critérios e exigências aplicáveis aos regimes próprios de previdência social e aos seus fundos previdenciários. (Incluído pela Lei nº 13.846/19). (BRASIL, 1998).

Da leitura desse dispositivo, nota-se que o CRP será emitido após a União atestar que os critérios da Lei 9.717 (subentenda-se

regras "gerais") foram cumpridos pelos entes.

Para se admitir a validade "*dos critérios e exigências da Lei nº 9.717/98*", tais preceitos devem ser considerados regras gerais, sob pena de afronta ao art. 24, XII e §§ da CF/88, que não autoriza à União legislar sobre regras específicas dos RPPS's dos outros entes.

Logo, mesmo que o CRP tenha sido legalizado, ele apenas é utilizado pela União para atestar cumprimento de regras gerais previstas na Lei 9.717; sendo vedada a sua utilização para atestar o descumprimento de regras específicas.

Por sua vez, as penas previstas no art. 7º da Lei nº 9.717/98 foram constitucionalizadas pela EC 103/19, que incluiu o inciso XIII ao art. 167 da CF/88:

Art. 167 - São vedados: [...]

XIII - a transferência voluntária de recursos, a concessão de avais, as garantias e as subvenções pela União e a concessão de empréstimos e de financiamentos por instituições financeiras federais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios na hipótese de descumprimento das regras GERAIS de organização e de funcionamento de regime próprio de previdência social. (BRASIL, 1988).

Da leitura do dispositivo, notam-se dois aspectos relevantes. O primeiro foi que as penas (vedação de repasse voluntário etc) ganharam status constitucional e o segundo foi que tais penas serão aplicadas nos casos de descumprimento das regras "gerais" de organização dos RPPS's.

Contrario sensu, tais penas não se aplicam nos casos de descumprimento de regras "específicas" editadas pela União com fulcro no art. 9º, II, da Lei nº 9.717/98; que pretendem delinear a direção a ser percorrida pelos entes para gerirem os seus RPPS's.

Até porque não poderia deixar de ser diferente, sob pena de

ofensa ao sistema da repartição de competências de que cuida o art. 24, XII e §§ 1º e 2º, da CF/88, tal como vem compreendendo o STF.

Em síntese, as inovações trazidas pela Lei nº 13.846/19 e pela EC nº 103/19 não detêm o condão de autorizar a União a aplicar sanções aos entes subnacionais por descumprimento de normas “específicas” ou “infralegais” por ela editadas.

7 DA ANÁLISE DOS RESULTADOS

A União detém competência para legislar apenas sobre regras gerais de previdência social, sob pena de ofensa à regra da repartição de competências estabelecida no art. 24, XII e §§ da CF/88, tal como vem compreendendo o STF; sendo-lhe vedado instituir critérios específicos, com alto nível de detalhamento, que chega a beira do absurdo ao pretender pavimentar o caminho a ser percorrido pelos estados e municípios, ordenando-lhes como gerirem os seus RPPS's, imiscuindo-se na competência que lhes é exclusiva.

E tal competência legislativa lhe autoriza apenas e tão somente impor restrições aos entes subnacionais (de caráter geral) por meio de lei em sentido estrito, sendo-lhe vedado impor obrigações aos RPPS's por meio de atos infralegais como portarias e instruções, sob pena de ofensa ao disposto no art. 5º, II e art. 84, IV, todos da CF/88.

Em síntese, a União apenas possui competência para estabelecer regras gerais de previdência e, apenas, se for por meio de lei, sob pena de incorrer em inconstitucionalidade.

Dáí compreende-se que é inconstitucional o art. 9º, II, da Lei nº 9.717/98 na parte em que autoriza a União a editar normas “infralegais” relativas à organização e funcionamento dos RPPS's. Compreende-se

ainda que é vedado à União restringir a emissão do CRP aos entes e lhes aplicar sanções por descumprimento de regras "específicas" veiculadas por normas "infralegais" editadas por agente federal com fulcro no art. 9º, II, da Lei nº 9.717/98. E, por fim, compreende-se também que a União, em conformidade com o que dispõe o art. 24, XII, §§ 1º e 2º, da CF/88, está autorizada a exigir somente o cumprimento das regras "gerais" contidas na Lei nº 9.717/98, sob as penas do art. 167, XIII, da CF/88.

Observa-se que a legalização do CRP pela Lei nº 13.846/19 e a constitucionalização das penas do art. 7º da Lei nº 9.717/98 pela EC 103/19 não eliminaram a autonomia dos entes para ditarem as regras específicas de organização de seus RPPS's.

Observa-se ainda que as inovações instituídas pela Lei nº 13.846/19 e pela EC nº 103/19 não detêm o condão de autorizar a União a aplicar sanções aos entes subnacionais por descumprimento de normas "específicas" ou "infralegais" por ela editadas.

8 DAS NOTAS FINAIS

Este artigo teve por finalidade analisar a (in)constitucionalidade dos arts. 7º e 9º da Lei nº 9.717/98 e do Decreto nº 3.788/01, principalmente em face das inovações trazidas pela Lei nº 13.846/19 e pela EC nº 103/19.

Para tanto, após delinear o tema e descrever a realidade previdenciária dos entes federados, descreveu a competência regulatória da União e as regras gerais fixadas pela Lei nº 9.717/98 para a organização e funcionamento dos RPPS's. Após, analisou a exorbitância da competência da União para legislar sobre regras gerais de previdência social, descreveu a legalização do CRP e a

constitucionalização das penalidades do art. 7º da Lei nº 9.717/98.

Como resultado, compreendeu-se que a União detém competência para legislar apenas sobre regras gerais de previdência social, sendo-lhe vedado estabelecer, mesmo que por lei, critérios detalhados de organização e gestão dos RPPS's dos entes subnacionais, sob pena de ofensa à regra da repartição de competências estabelecida no art. 24, XII e §§ da CF/88. Compreendeu-se ainda que tal competência legislativa lhe autoriza apenas impor restrições aos entes subnacionais (de caráter geral) por meio de lei em sentido estrito, sendo-lhe vedado impor obrigações aos RPPS's por meio de atos infralegais, sob pena de ofensa ao disposto no art. 5º, II e art. 84, IV, todos da CF/88.

Observou-se que a legalização do CRP pela Lei nº 13.846/19 e a constitucionalização das penas do art. 7º da Lei nº 9.717/98 pela EC 103/19 não eliminaram a autonomia dos entes para ditarem as regras específicas de organização de seus RPPS's. Observou-se ainda que as inovações instituídas pela Lei nº 13.846/19 e pela EC nº 103/19 não detêm o condão de autorizar a União a aplicar sanções aos entes subnacionais por descumprimento de normas "específicas" ou "infralegais" por ela editadas.

Em conclusão, como competirá ao STF julgar o RE 1.007.271/PE (Tema 968) e, assim, fixar tese sobre o assunto, compreende-se razoável que a tese seja assim fixada:

1. É inconstitucional o art. 9º, inciso II, da Lei nº 9.717/98 na parte em que autoriza a União a editar normas "infralegais" relativas à organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social.
2. É vedado à União restringir a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária aos entes subnacionais e lhes aplicar sanções por descumprimento de regras "específicas" veiculadas por lei ou por normas "infralegais" editadas por autoridade federal com fulcro no que autoriza o art. 9º, inciso II, da Lei nº 9.717/98.
3. A União, em conformidade com o que dispõe o art. 24, XII, §§ 1º e 2º, da CF/88, está autorizada a exigir o cumprimento das regras "gerais"

contidas na Lei nº 9.717/98, sob as penas do art. 167, XIII, da CF/88.
(BRASIL, 2017).

REFERÊNCIAS

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

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. Supremo Tribunal Federal. Ação Cível Originária nº 3081 TP-Ref/DF. Relatora: Min. Rosa Weber, 31 de agosto de 2020. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 22 set. 2020a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Cível Originária nº 3337/PA. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 29 de junho de 2020. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 13 ago. 2020b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Cível Originária nº 830 TAR/PR. Relator: Marco Aurélio, 29 de outubro de 2007. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 11 abr. 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário nº 1.007.271 RG/PE. Relator: Min. Edson Fachin. Distrito Federal, 12 de outubro de 2017. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, nov. 2017.



Miguel Horvath Junior

Doutor e Mestre em Direito das Relações Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor Universitário da PUC-SP na Graduação e Pós Graduação Strictu Sensu. Titular da Cadeira n. 25 da Academia Brasileira de Direito da Seguridade Social (ABDSS). Palestrante. Articulista e autor na área de Direito Previdenciário. Procurador Federal.

Maria Lúcia Moreno Lopes

Especialista em Direito Previdenciário pela ESA – Escola Superior da Advocacia, Especialista em Direito Constitucional pela Escola Superior em Direito Constitucional, Advogada, Consultora Jurídica.

07

A CONVERSÃO DE TEMPO ESPECIAL NO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA E A EFETIVA APLICAÇÃO DO TEMA 942 DO STF

1 INTRODUÇÃO

2 A APOSENTADORIA ESPECIAL E A CONVERSÃO DO TEMPO ESPECIAL NO REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA³ DA REALIDADE PREVIDENCIÁRIA DOS ENTES FEDERADOS SUBNACIONAIS

3 A APOSENTADORIA ESPECIAL DO SERVIDOR PÚBLICO

4 CONVERSÃO DO TEMPO ESPECIAL NO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL E A CONTAGEM DE TEMPO FICTO

5 O JULGAMENTO DO TEMA 942 DO STF E A SUA EFETIVA APLICAÇÃO

6 CONCLUSÃO

REFERÊNCIAS

1 INTRODUÇÃO

A partir da análise histórica e evolução do direito à aposentadoria especial e à conversão do tempo de contribuição relativa aos períodos de labor em condição prejudicial à saúde para a aposentadoria comum, o objetivo deste artigo é demonstrar a necessidade e as possibilidades para garantir esse direito também aos servidores públicos vinculados ao regime próprio de previdência, atendendo ao comando constitucional.

O tema tem grande relevância social na medida em que a aposentadoria especial e, também, a conversão do tempo especial em comum serve como meio para proteção social do trabalhador que se sujeitava a condições insalubres, penosas ou perigosas no exercício da atividade profissional, retirando-o do mercado de trabalho de forma antecipada em relação aos demais, garantindo a preservação da sua saúde.

Essa proteção deve ser assegurada a todos os trabalhadores de forma indiscriminada, não importando o regime de previdência a que se filia ou a forma como se filia, ou seja, deve ser assegurada aos trabalhadores vinculados ao regime geral de previdência social e, também, aos servidores públicos que se vinculam a regime próprio de previdência, para garantia da isonomia. Porém, há diversas barreiras de ordem legal e fáticas para que isso se efetive, como se exporá ao longo deste trabalho.

Nessa mesma linha, além de garantir a aposentadoria especial, há que se garantir aos servidores públicos o direito à conversão do tempo especial em comum, por tratar-se de critério de equivalência. Porém, havia uma divergência na doutrina e jurisprudência a respeito da conversão de tempo, esbarrando sobretudo na vedação de contagem de tempo ficto estabelecida pelo texto constitucional. A partir do estudo dos julgados mais recentes verifica-se uma evolução e até consolidação

da jurisprudência a que se reflete nas normas previdenciárias no sentido de permitir a conversão do tempo especial em comum.

Finalmente, com o julgamento do Tema 942 do STF tem-se mais uma conquista para os servidores públicos vinculados ao regime próprio de previdência na medida em que resta assegurado o direito à conversão do tempo especial em comum, seja relativo ao tempo trabalhado no serviço público, seja mediante averbação de tempo trabalhado no regime geral de previdência social. Isso representa um avanço no entendimento da jurisprudência e também uma grande conquista desses trabalhadores com a garantia de isonomia à qual os regimes próprios de previdência devem se adequar.

Com este artigo, procura-se apontar as dificuldades existentes e aquelas já foram superadas para que os servidores públicos possam ter assegurada a aposentadoria especial, também mediante a conversão do tempo especial em comum, garantindo a retirada precoce dos trabalhadores que se sujeitam a condições insalubres.

2 A APOSENTADORIA ESPECIAL E A CONVERSÃO DO TEMPO ESPECIAL NO REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA

A aposentadoria especial é uma forma de garantir direitos sociais aos trabalhadores já previstos desde a Constituição Federal do Brasil de 1934, quais sejam, o trabalho digno, a saúde do trabalhador e a previdência para cobertura de riscos sociais. O texto constitucional impunha à lei a promoção desse amparo, como se infere do artigo 121, § 1º, alínea "h":

Art. 121 - A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País.

§ 1º - A legislação do trabalho observará os seguintes preceitos, além de outros que colimem melhorar as condições do trabalhador:

[...]

h) assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, assegurando a este descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego, e instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes de trabalho ou de morte;

Por força desse comando constitucional a aposentadoria especial foi introduzida na legislação pátria com a edição da Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS objetivando dar proteção social ao trabalhador que se sujeitava a condições insalubres, penosas ou perigosas no exercício da atividade profissional, retirando-o do mercado de trabalho de forma antecipada em relação aos demais trabalhadores, evitando que a saúde fosse prejudicada pela exposição a um ambiente de trabalho danoso por período maior.

Trata-se de benefício que objetiva acobertar o trabalhador que atua em função laboral com riscos à saúde e integridade física, como preleciona Simone Barbisan Fortes e Leandro Paulsen (2005) em obra dedicada ao estudo do Direito da Seguridade Social:

O risco social coberto pelo benefício em apreço é o exercício de atividades laborativas com submissão a agentes nocivos à saúde e integridade física. Trata-se de preocupação do sistema previdenciário com a saúde do trabalhador no ambiente de trabalho.

[...]

Como ocorre na aposentadoria de professor, o fato gerador da aposentadoria especial é complexo: exige, de um lado, tempo de serviço mínimo, e, de outro, exposição do segurado a agentes nocivos à saúde ou à integridade física do segurado.

Segundo Horvath Júnior (2022) a aposentadoria especial é:

Espécie do gênero aposentadoria por tempo de serviço. Tem aspecto especial porque requer, além do tempo de serviço, a exposição ao risco.

Tem caráter definitivo, imprescritível. Substitui o salário, de pagamento contínuo, veda o retorno em atividade especial, em regra. Vivemos momento de transição e de aguardo da regulamentação das alterações promovidas pela EC nº 103/2019. Destacamos que o caput do art. 7º do PLC nº 245/2019 admite a continuidade do exercício de atividades com efetiva exposição, por segurados empregados e trabalhadores avulsos, por um período adicional de 40% (quarenta por cento) desse tempo.

Essa proteção ao trabalhador que atua em ambiente de trabalho insalubre, perigoso ou em atividade penosa foi mantida ao longo dos anos, mesmo após sucessivas reformas no sistema de previdência dos trabalhadores, com restrições.

Considerando o escopo da aposentadoria especial, é necessário assegurar essa proteção não apenas àqueles que se dedicaram ao longo de toda a vida laboral ao trabalho em condição especial, mas, também àqueles que atuaram apenas parte do tempo nessa situação, sendo desejável que o trabalhador possa mudar de atividade e retirar-se desse ambiente prejudicial à saúde, mas, sem esquecer o dano potencial a que se submeteu no período precedente. O meio utilizado para se assegurar esta compensação é a possibilidade da conversão do tempo de trabalho exercido em condição insalubre, perigoso ou penoso em tempo comum, como uma forma de ajuste de tempo para os requisitos da aposentadoria comum e em respeito e cumprimento ao princípio constitucional da igualdade de tratamento.

Nesse sentido ensina Carlos Domingos (2020) ao tratar da evolução histórico-legislativa da conversão de tempo:

Resta fácil perceber que a conversão foi criada com o intuito de aprimorar a proteção destinada aos trabalhadores sujeitos a condições perniciosas à saúde, corrigindo certa injustiça cometida até então, pois para fazer uso do benefício especial, via-se o obreiro obrigado a renunciar – literalmente dispensar – o cômputo de eventual labor exercido em atividade comum, somando somente os períodos labutados em situações adversas.

Ou ainda, caso o histórico laboral do segurado contasse com mais períodos comuns que especiais, estava ele obrigado, em razão da imperfeição da legislação vigente antes do surgimento da conversão, a simplesmente

renunciar à coragem diferenciada dos lapsos com especialidade e computá-los como comuns, contrariando a própria essência da norma que visava a compensação dos danos causados pela labuta nocente.

Em seu texto original a Lei n.º 8.213/91 permitia além da conversão do tempo especial em comum a conversão do tempo comum em especial para as situações em que o trabalhador tinha maior tempo de atuação em condição especial e, ainda, tinha períodos de labor em atividades comuns, mas, essa possibilidade passou a ser vedada com a edição da Lei 9032 de 28 de abril de 1995 que alterou a redação original do § 3º do seu artigo 57.

Segundo Carlos Domingues esta limitação foi um ataque à aposentadoria especial e ao direito do trabalhador de ser retirado precocemente do mercado de trabalho conforme preleciona o já citado Carlos Cacá Domingos (2020):

Assim como a aposentadoria especial, a conversão de tempo de serviço, nos últimos anos, foi seriamente vitimada pelos ataques emanados dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, iniciados com a Lei n. 9.032/95, que além de modificar a redação do § 3º, do artigo 57, da Lei n. 8.213/91, acrescentou um § 5º ao suscitado artigo, sendo permitida a partir de então, somente a conversão de especial para comum, restando obstado o inverso [...].

A Lei n.º 8.213/91 continua a estabelecer essa conversão de tempo especial em comum, regulamentada pelo Decreto 3.048/99 e sucessivas alterações, mesmo após a "reforma da previdência" inaugurada pela EC 103/19 que trouxe severas limitações ao direito à aposentadoria. Entretanto, está limitada a conversão do tempo exercido em atividade especial até a data da vigência da alteração constitucional (13 de novembro de 2019) o que é passível de discussão dentro da dialética jurídica.

Entre aqueles que defendem a inconstitucionalidade do texto

constitucional reformador por nítida violação à garantia constitucional da isonomia material (CF, art. 5º, caput), na medida em que estabelece tratamento claramente distinto a segurados que atuam o tempo todo em atividade insalubre e aqueles que assim atuam apenas em parte do tempo, cite-se João Batista Lazzari e Fábio Nobre Bueno Brandão (2021) em artigo recentemente publicado.

Destarte, a aposentadoria especial é uma forma de se retirar precocemente do mercado de trabalho aquele que atua em condição prejudicial à saúde ou com potencial risco à saúde e integridade física. A conversão do tempo especial em tempo comum é forma de dar concretude a esse direito do trabalhador que não pode ser prejudicado por não ter atuado durante toda a sua vida laboral no exercício de função insalubre.

3 A APOSENTADORIA ESPECIAL DO SERVIDOR PÚBLICO

Embora exista previsão desde a Emenda Constitucional n.º 20/98 quanto à possibilidade de adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos servidores públicos abrangidos pelo regime próprio de previdência que exerçam atividades exclusivamente sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, essa garantia ficou condicionada à edição de uma lei complementar que não foi criada no âmbito federal e são poucos os entes estaduais ou municipais que o fizeram para abarcar o direito desses servidores.

A garantia constitucional não foi posta em prática levando à judicialização da questão por meio da impetração de inúmeros mandados de injunção com o objetivo de suprir essa mora legislativa federal. Num primeiro momento, nem com a impetração dos mandados de injunção se viabilizava a concessão da aposentadoria especial aos

servidores públicos, uma vez que a Corte entendia que essa modalidade de aposentadoria deveria ser não apenas regulamentada, mas, instituída por lei e desse modo, não poderia o STF suprir a omissão.

Tratando do instituto da aposentadoria especial, Daniel Machado da Rocha explica sobre a circunstância em que houve alteração do posicionamento adotado pelo STF, da qual destaca-se:

O Supremo Tribunal Federal foi novamente provocado a se manifestar sobre o tema no julgamento do Mandado de Injunção nº 721. Tratava-se de ação proposta por servidora do Ministério da Saúde que afirmava exercer a função de auxiliar de enfermagem, atuando em ambiente insalubre por mais de 25 anos. Segundo a autora, a inexistência de lei complementar vinha inviabilizando o exercício do direito à aposentadoria. Nesta ocasião, o relator, Ministro Marco Aurélio, considerou que as decisões proferidas nos Mandados de Injunção nºs 425-1/DF, 444-7/MG e 484-6/RJ estariam superadas em face da transformação do parágrafo que tratava da possibilidade de instituição da aposentadoria especial, deslocado para o § 4º, uma vez que o verbo “poder” havia sido suprimido pela nova redação conferida pela EC nº 20/98. Tendo em vista que o regime geral de previdência social já disciplinava a questão, o relator reconheceu o direito da impetrante de obter a aposentadoria especial. (ROCHA, 2012).

Sobrevindo a consolidação do entendimento da Corte Suprema isso levou o então Ministério da Previdência a expedir normativo para dar efeito a essas decisões nos mandados de injunção.

Marcelo Barroso Lima Brito de Campos (2011) assim resgata esse momento histórico da aposentadoria especial dos servidores:

A Suprema Corte brasileira consolidou o entendimento de concessão das ordens de injunção para determinar que se aplique o art. 57 da Lei 8.213/91, enquanto não sobrevenham as leis complementares específicas e também o entendimento de que compete as administrações responsáveis a análise do preenchimento dos requisitos da aposentadoria especial para que o servidor faça jus (ou não) a esse benefício. Como se vê, a ordem de injunção não é direta, para determinar a concessão da aposentadoria especial, eis que condiciona essa, à verificação da reunião dos requisitos necessários pela autoridade responsável pelo RPPS.

O Ministério da Previdência expediu a Instrução Normativa 01, de

22.07.2010, que estabelece instruções para o reconhecimento do tempo de serviço público exercido sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física pelos regimes de próprios de previdência social para fins de concessão de aposentadoria especial dos servidores públicos amparados por mandado de injunção. A referida IN reproduz a forma pela qual a aposentadoria especial é disciplinada no RGPS.

Ainda em consequência da impetração dos inúmeros mandados de injunção, o Supremo Tribunal Federal aprovou a Súmula Vinculante nº 33, publicada em 24/04/2014 concedendo a todos os servidores o direito de se utilizarem dos critérios estabelecidos pela Lei 8213/91 para a obtenção de aposentadoria especial. Assim o inteiro teor da súmula:

Aplicam-se ao servidor público, no que couber, as regras do regime geral da previdência social sobre aposentadoria especial de que trata o artigo 40, § 4º, inciso III da Constituição Federal, até a edição de lei complementar específica. (BRASIL, 2014).

Desse modo, passou a ser acessível de forma um pouco mais simples a aposentadoria especial em favor dos servidores públicos, desde que preenchidos os requisitos que autorizam a concessão da aposentadoria especial no regime geral de previdência social.

A Portaria do Ministério do Trabalho e Previdência nº 1467, de 02 junho de 2022 estabelece expressamente aplicação das regras do regime geral de previdência social para as aposentadorias dos servidores públicos dos entes federados que não regulamentarem a aposentadoria especial como se verifica do artigo 161:

Art. 161. Até que entre em vigor lei complementar do respectivo ente federativo que discipline o § 4º-C do art. 40 da Constituição Federal, a concessão de aposentadoria especial aos segurados dos RPPS dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, observará, no que couber, as regras do RGPS sobre aposentadoria especial de que trata o inciso III do § 4º do art. 40 da Constituição Federal,

na redação em vigor em 12 de novembro de 2019, em consonância com a Súmula Vinculante nº 33 do Supremo Tribunal Federal e as disposições contidas no Anexo IV. (BRASIL, 2022a).

Com o advento da Emenda Constitucional 103/19 foi estabelecida a competência para que cada ente federativo discipline a aposentadoria dos seus servidores, assim como a aposentadoria especial desses servidores.

A chamada “reforma da previdência” manteve como exceção o direito dos servidores públicos expostos aos agentes insalubres e também às atividades perigosas à obtenção de aposentadoria com critérios diferenciados, conforme se lê do artigo, § 4º-B e C:

§ 4º-B. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de ocupantes do cargo de agente penitenciário, de agente socioeducativo ou de policial dos órgãos de que tratam o inciso IV do caput do art. 51, o inciso XIII do caput do art. 52 e os incisos I a IV do caput do art. 144.

§ 4º-C. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação. (BRASIL, 2019).

Mesmo antes das inovações promovidas pela Emenda Constitucional 103/19, poderiam os Estados-membros, no âmbito da competência legislativa concorrente, legislar a respeito da aposentadoria especial de seus servidores, desde que observados, para a concessão do benefício previdenciário, os requisitos previstos na Constituição Federal, notadamente em seu artigo 40. Isso foi reconhecido em decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade

5.403/RS que tratava de norma daquele Estado que regulamentava a aposentadoria especial dos servidores do sistema penitenciário e do instituto-geral de perícias do estado.

Essa autonomia dos entes federados é destacada do voto do Ministro Luiz Fux no julgamento da ADI 5.403/RS:

Bem por isso, venho reiterando ser este o momento de a Corte rever sua postura *prima facie* em casos de litígios constitucionais em matéria de competência legislativa, passando a prestigiar as iniciativas regionais e locais, a menos que ofendam norma expressa e inequívoca da Constituição.

Essa diretriz parece ser a que melhor se acomoda à noção de federalismo como sistema que visa a promover o pluralismo nas formas de organização política. (BRASIL, 2020a).

Entretanto, na prática pouco se viu aplicação nesse sentido. Frisando-se ainda que não é comum a emissão de Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP) e outros documentos ambientais laborais pelos integrantes da Administração Pública. Sendo que tais documentos são imprescindíveis para o reconhecimento do labor especial no serviço público. A Administração Pública Direta não mantém regularmente serviços de controle de saúde e segurança do trabalho nos diversos setores e órgãos, como se verifica na iniciativa privada e isso dificulta em muito o exercício do direito pelos servidores públicos.

Por tudo isso, a concessão da aposentadoria especial aos servidores públicos não é tão comum e corriqueira diante de todas as barreiras legais e sobretudo práticas para reconhecimento do direito posto pela Constituição Federal, face ao desconhecimento por parte dos trabalhadores e, também, dos próprios gestores quanto a esse direito.

4 CONVERSÃO DO TEMPO ESPECIAL NO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL E A CONTAGEM DE TEMPO FICTO

Apesar de assegurada a aposentadoria especial no regime próprio de previdência dos servidores, até pouco tempo o mesmo não se podia dizer em relação à conversão do tempo especial em comum.

Uma das barreiras para isso decorre de uma equivocada interpretação do que se trata o tempo ficto, cuja contagem é vedada pela Constituição Federal, o que por vezes levava a concluir pela impossibilidade de conversão do tempo especial em comum.

A impossibilidade de contagem de tempo ficto (art. 40, § 10, da Constituição) foi adotada pelo Supremo Tribunal Federal, entre outros precedentes no MI 2.738 AgR-segundo, Rel. Min. Teori Zavascki, j. 16.05.2013 sendo seguido pelo Plenário no MI 1.481 AgR, Rel. Min. Rosa Weber, j. 23.05.2013. Do voto do Ministro Teori Zavascki colhe-se o seguinte trecho:

Segundo a jurisprudência firmada no STF, não se admite a conversão de períodos especiais em comuns, mas apenas a concessão da aposentadoria especial mediante a prova do exercício de atividades exercidas em condições nocivas. Apesar de ser permitida no RGPS, no serviço público é expressamente vedada a contagem de tempo ficto, com fundamento no art. 40, § 10, da Constituição ('A lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício'). Nesse sentido: MI 3875 AgR/RS, Pleno, rel. Min. Cármen Lúcia, j. 09/06/2011, DJe 03/08/2011. (BRASIL, 2013).

Esse mesmo entendimento equivocado foi adotado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo antes da decisão do Supremo Tribunal Federal no Tema 942, como se verifica, entre outros na Apelação Cível 1004626-08.2017.8.26.0242.¹

¹ Apelação cível 1004626-08.2017.8.26.0242. Relator Desembargador Marrey Unt. Julgamento 09/11/2020. Órgão Julgador: 2ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de SP

Quanto à viabilidade de conversão do tempo especial em comum, afastando essa barreira do tempo ficto, destaca-se lição de Marcelo Barroso Lima Brito de Campos (2011):

Por fim, vale destacar que os servidores devem ter direito à conversão do tempo especial em comum, nos moldes estabelecidos pelo art. 57, § 5º, da Lei 8213/91, até o momento aplicável à espécie. Não se trata de tempo ficto, mas de tempo real convertido para outra modalidade de aposentadoria. O STJ na AR 3.320-PR já fixou o entendimento de que os servidores públicos federais têm direito de contagem do tempo especial nos moldes do RGPS, antes da Lei 8112/90, considerando a mudança de seu regime jurídico administrativo. Entendo que também tenham esse direito após a Lei 8.112/90, considerando o novo entendimento do STF sobre direito à aposentadoria especial.

A Portaria do Ministério do Trabalho e Previdência 1467/2022 trata da vedação da contagem de tempo fictício, estabelecendo também o que não deve ser considerado como tempo ficto no § 1º do artigo 171 e isso deve nortear a efetiva aplicação da conversão de tempo no regime próprio de previdência:

Não se considera fictício o tempo definido em lei como tempo de contribuição para fins de concessão de aposentadoria quando tenha havido, por parte do segurado, a prestação de serviço ou a correspondente contribuição. (BRASIL, 2022a).

Nota-se assim, que havia uma divergência no posicionamento jurisprudencial e doutrinário, que parece estar sendo reduzida, inclusive com a edição de norma tendente a superar a barreira do tempo ficto para a conversão do tempo especial em comum para a obtenção de aposentadoria no regime próprio de previdência.

Essa conversão deve ser garantida porque não implica em contagem de tempo ficto ou qualquer outra benesse, mas, é critério de equivalência mediante acréscimo de tempo correspondendo à divisão do tempo mínimo para a aposentadoria comum em relação ao tempo

exigido para a aposentadoria especial.

Ao tratar da contagem de tempo do Regime geral de previdência social no Regime Próprio, Bramante aponta o modo como isso se deve operar:

Aqueles servidores, que atualmente exercem cargos públicos efetivos, mas que trabalharam expostos a agentes agressivos insalubres ou perigosos em períodos vinculados ao RGPS, tem direito à contagem do tempo com a respectiva aplicação do fator de conversão correspondente. Neste caso, o servidor solicita uma Certidão de Tempo de Contribuição junto ao INSS para ser a averbada junto ao regime em que se dará a aposentadoria. Ocorre que esta CTC nunca é expedida com a aplicação do fator de conversão do tempo, em flagrante desrespeito à legislação em vigor à época do exercício das atividades. (LADENTHIN, 2016)

Em decisão recente o STF reafirmou a possibilidade de conversão do tempo especial em comum no âmbito do regime próprio de previdência, também destacando que isso não implica em contagem de tempo ficto, como se verifica da ementa que segue transcrita, relativamente à decisão adotada pelo Plenário da Corte:

DIREITO ADMINISTRATIVO E PREVIDENCIÁRIO. MANDADO DE INJUNÇÃO. SERVIDOR PÚBLICO. ATIVIDADE EXERCIDA EM CONDIÇÕES PREJUDICIAIS À SAÚDE OU À INTEGRIDADE FÍSICA. CONTAGEM DIFERENCIADA DE TEMPO ESPECIAL. 1. No regime próprio de previdência dos servidores públicos, a conversão de tempo especial em comum por um fator multiplicador decorre diretamente do direito constitucional à aposentadoria especial (CF, art. 40, § 4º) e não incide na proibição de cômputo de tempo ficto (CF, art. 40, § 10). Precedente. 2. Direito previsto no regime geral (Lei nº 8.213/1991, art. 57, § 5º) que a Constituição garante no regime próprio (CF, art. 40, § 12). (BRASIL, 2022b).

Tem-se, pois, uma evolução e até consolidação na jurisprudência e na legislação que tende a permitir a conversão do tempo especial em comum, para assegurar também aos servidores públicos o ajuste de tempo quando ocorre o labor em condições prejudiciais à saúde e integridade física, atendendo à finalidade da aposentadoria especial e da seguridade social enquanto direito fundamental.

5 O JULGAMENTO DO TEMA 942 DO STF E A SUA EFETIVA APLICAÇÃO

Para garantir o direito dos servidores à conversão do tempo especial em comum, possibilitando a contagem desse tempo de labor especial com acréscimo também foi necessária a discussão judicial construída passo a passo chegando até o STF para que fosse dada solução para a controvérsia.

E isso se deu novamente com a determinação de aplicação das regras do regime geral de previdência social para o regime próprio de previdência social, conforme tese fixada no julgamento do Tema 942 do STF, oportunidade em que Corte Suprema também já se pronunciou acerca da situação também para o período posterior à vigência da EC 103/19.

A tese fixada no aludido julgamento foi a seguinte:

Até a edição da Emenda Constitucional nº 103/2019, o direito à conversão, em tempo comum, do prestado sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física de servidor público decorre da previsão de adoção de requisitos e critérios diferenciados para a jubilação daquele enquadrado na hipótese prevista no então vigente inciso III do § 4º do art. 40 da Constituição da República, devendo ser aplicadas as normas do regime geral de previdência social relativas à aposentadoria especial contidas na Lei 8.213/1991 para viabilizar sua concretização enquanto não sobrevier lei complementar disciplinadora da matéria. Após a vigência da EC nº 103/2019, o direito à conversão em tempo comum, do prestado sob condições especiais pelos servidores obedecerá à legislação complementar dos entes federados, nos termos da competência conferida pelo art. 40, § 4º-C, da Constituição da República. (BRASIL, 2020b).

Com isso, está determinada a aplicação aos servidores vinculados ao regime próprio de previdência social do contido no art. 57, § 5º da Lei nº 8213/91, permitindo a conversão do tempo especial

em comum até que disciplinada a questão por lei complementar. Isso se dá até a vigência da EC 103/19 de forma indiscriminada a todos os servidores.

No Tribunal de Justiça de São Paulo isso já foi admitido mesmo antes de o Supremo Tribunal Federal fixar a tese no julgamento do Tema 942, como se verifica no julgamento do recurso de apelação 1005555-40.2016.8.26.0577² e após a decisão da Corte Superior são inúmeras as decisões judiciais que vem reconhecendo o direito do servidor à conversão do tempo exercido em condições especiais em comum, seguindo a legislação do regime geral de previdência social.

De todo modo, a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal tem grande relevância na medida em que assegura o direito dos servidores à aposentadoria especial, devendo trazer uniformidade de entendimento e segurança jurídica aos servidores públicos, prestigiando o direito à igualdade dos servidores públicos vinculados ao regime próprio de previdência.

Não se pode olvidar que o direito à previdência social e o direito à igualdade são direitos fundamentais estabelecidos pelo texto constitucional e como tal necessário que a eles se dê efetividade, não bastando a mera instituição como indicado por Horvath Júnior (2019) mencionando Norberto Bobio:

[...] uma coisa é falar dos direitos humanos, direitos sempre novos e cada vez mais extensos, e justificá-los com argumentos cada vez mais convincentes; outra coisa é garantir-lhes uma proteção efetiva, acrescentando à medida que as pretensões aumentam, a satisfação delas torna-se cada vez mais difícil.

Assim, de nada adiantava prever de longa data o direito dos servidores à aposentadoria especial e como corolário a contagem do

2 Apelação cível 1005555-40.2016.8.26.0577. Relator Vicente de Abreu Amadei. Julgamento 09/05/2017. Órgão Julgador 1ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo

tempo exercido nessa condição com acréscimo de tempo, se não havia regulamentação para isso.

Daí a grande importância no julgamento do Tema 942 pelo STF, como forma de dar concretude a esse direito social há muito renegado aos servidores públicos.

Merece destaque ainda o posicionamento adotado pela Corte Suprema quanto ao fato de possibilitar a manutenção desse direito à conversão do tempo especial em comum para os períodos trabalhados em data posterior à vigência da EC n.º103/19.

Não obstante no regime geral de previdência social a EC 103/19 tenha estabelecido no artigo 10, § 3º a impossibilidade de conversão de tempo especial em comum a partir de sua vigência para todos os segurados, inclusive para os servidores públicos da União, de acordo com o entendimento do STF a partir da EC 103/19 essa conversão de tempo especial em comum no RPPS ficará a critério da legislação complementar dos entes federados.

Com esse entendimento do STF poderão Estados, Municípios e Distrito Federal ao estabelecerem as regras próprias para a concessão da aposentadoria dos seus servidores permitir a conversão do tempo especial em comum em data posterior à vigência da EC 103/19, impedindo um retrocesso social e o afastamento da proteção dos trabalhadores que atuam em condição insalubre.

Roberta Soares da Silva e Carla Benedetti (2021) destacam que a reinserção de idade mínima para acesso à aposentadoria especial representa prejuízo ao cumprimento do critério preventivo de saúde do trabalhador exposto às condições insalubres com a imposição de critérios de tempo e idade rigorosos para a concessão da aposentadoria especial, o que se verifica igualmente com essa vedação de conversão de tempo:

Uma das grandes polêmicas da reforma seria também a do estabelecimento de uma idade mínima para a aposentadoria especial, ou seja, para os trabalhadores que estão sujeitos a agentes nocivos de natureza física, química e/ou biológica e que tragam prejuízo à saúde e/ou integridade física.

[...]

Sob tal cenário, a referida espécie não mais cumpre o critério preventivo de saúde do trabalhador, que tinha por intuito retirá-lo do dano, para que as consequências em sua saúde não se tornassem irreversíveis.

Dessa forma não se observa a proteção ao segurado que possa ter prejuízos, talvez irreversíveis, à sua saúde, não se revertendo o benefício em uma compensação pelo desgaste, tal qual conceitua Ribeiro (2009, p. 89) ao dispor que:

“A aposentadoria especial é um benefício que visa garantir ao segurado do Regime Geral de Previdência Social uma compensação pelo desgaste resultante do tempo de serviço prestado em condições prejudiciais à sua saúde ou integridade física”.

Cabe ressaltar que não obstante seja possível aos Estados e Municípios no exercício da competência estabelecida no art. 40, § 4º-C da Constituição Federal a possibilidade de garantir aos seus segurados do regime próprio de previdência a conversão de tempo especial, posterior à Emenda nº 103/2019, em tempo comum, conforme entendimento do STF, deve esta opção legislativa estar embasada em prévia avaliação atuarial que demonstre os impactos no equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, cuja preservação é exigida pelo *caput* do mesmo artigo Constitucional.

E isso, sem sombra de dúvidas impõe certo óbice a essa garantia para os trabalhadores e opção para o ente federado, posto que são conhecidas as dificuldades financeiras históricas vivenciadas pelos institutos de previdência em face da presença de déficit atuarial em boa parte dos regimes próprios de previdência social.

De todo modo o asseguramento ao direito à conversão do tempo especial em comum é uma conquista dos servidores públicos que efetiva a equiparação desses trabalhadores aos demais trabalhadores vinculados ao regime geral de previdência social, possibilitando um planejamento previdenciário que implique em garantir um benefício de

aposentadoria maior, a antecipação da concessão da aposentadoria ou até o aproveitamento melhor das regras de aposentadoria vigentes antes da "reforma da previdência", mediante o ajuste de tempo.

É necessário também observar que a conversão do tempo especial pode se dar mediante a averbação de tempo de contribuição ao regime geral de previdência social ao regime próprio, pautado no direito à contagem recíproca de tempo de contribuição estabelecido pela Constituição Federal e também dentro do próprio regime próprio.

Em termos de efetividade da decisão proferida pelo STF ainda importante ressaltar que o tempo reconhecido como especial, quando objeto de certidão de tempo de contribuição, não deve vir convertido na CTC, cabendo ao regime de origem tão-somente certificar a natureza do período de tempo especial, devendo a correspondente conversão ser efetivada pelo regime instituidor, quando cabível nos estritos termos da decisão proferida e também das normativas que a seguem.

No caso da contagem recíproca do tempo de contribuição de atividade especial convertida em tempo de atividade comum no regime próprio de previdência processar-se-á em momento oportuno e posterior, a compensação financeira entre os distintos regimes, nos moldes da Lei n.º 9.796/98 e isso garante também a existência de respaldo contributivo, como assevera a nota técnica elaborada pelo IEPREV – Instituto de Estudos Previdenciários acerca do Tema 942 do STF.

Todavia, isso não significa dizer que o segurado tem facilidade para a obtenção da aposentadoria especial e da comprovação do exercício da atividade especial a garantir a contagem do tempo de contribuição com acréscimo, pois, necessário que o empregador lhe forneça os documentos ambientais laborais específicos para essa prova.

Destarte, passo a passo, com muitas batalhas jurídicas, essa

garantia à aposentadoria especial e também à conversão do tempo exercido em atividade especial pelos servidores públicos vem sendo posta em prática, como se vê da Portaria 1467/22 que disciplina nos artigos 171 e seguintes para o regime próprio de previdência a conversão de tempo especial em comum seguindo o que foi decidido no Tema 942 do STF, o que deve ser comemorado como um avanço na igualdade entre os trabalhadores vinculados a regime geral de previdência e regime próprio de previdência.

6 CONCLUSÃO

Ainda são acanhadas as medidas adotadas pelos órgãos gestores de regime próprio de previdência para a concessão de aposentadoria especial e também para o reconhecimento de atividade insalubre em comum com acréscimo de tempo. Mas, há uma evolução legislativa e judicial no sentido de permitir que os servidores públicos também façam jus a esse benefício, equiparando-os aos segurados do regime geral de previdência social.

Nessa esteira, passo a passo foi sendo reconhecido o direito dos servidores públicos à aposentadoria especial como direito social para a preservação da saúde e integridade física e isso inclui a conversão do tempo especial em tempo comum, para assegurar o direito à saúde com a aposentadoria antecipada daquele servidor que trabalhou parte do tempo em atividade insalubre e depois passou a atuar em atividades comuns.

A aposentadoria especial para os servidores públicos que inicialmente era concedida mediante a aplicação das regras do regime geral de previdência exigindo a impetração de mandados de injunção, passou a ser deferida com base na Súmula Vinculante 33 do STF. Com a reforma da previdência, os entes federados têm a possibilidade

de regulamentar a concessão dessa espécie de aposentadoria e na ausência dessa regulamentação, aplicar-se-ão as regras do regime geral de previdência, por expressa disposição normativa.

Mais recentemente, o STF ao julgar o Tema 942 reconheceu o direito dos servidores à conversão do tempo especial em comum para a concessão de aposentadoria aos funcionários públicos vinculados ao regime próprio de previdência social, afastando a barreira do equivocado entendimento de que isso caracterizaria a contagem de tempo ficto.

A decisão orienta a conversão dos períodos de trabalho anteriores à vigência da EC 103/19, como também para os períodos trabalhados após a referida alteração constitucional. Nessa situação, a EC 103/19 veda o acréscimo de tempo, mas a decisão do STF ressalva a possibilidade dos entes federados procederem de modo diverso permitindo essa conversão também para os períodos posteriores.

A evolução do posicionamento jurisprudencial pode ser compreendido como uma efetivação do direito constitucional à aposentadoria especial, independentemente da regulamentação legal do instituto e também da implementação do direito fundamental à isonomia de tratamento dos trabalhadores que se vinculam ao regime próprio de previdência e regime geral de previdência social, medida louvável e que se coaduna com a tendência de aproximação dos regimes de previdência, sendo assegurados os mesmos direitos a todos os segurados.

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. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, ano 129, n. 142, 25 jul. 1991.

BRASIL. Ministério de Estado do Trabalho e Previdência. Portaria nº 1.467, de 2 de junho de 2022. Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cumprimento à Lei nº 9.717, de 1998, aos arts. 1º e 2º da Lei nº 10.887, de 2004 e à Emenda Constitucional nº 103, de 2019. **Diário Oficial da União**, Brasília, ano 160, n. 106., 6 jun. 2022a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.403/RS. Relator: Min. Luiz Fux, 13 de outubro de 2020. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 17 dez. 2020a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção nº 4204/DF. Relator: Min. Roberto Barroso, 23 de novembro de 2021. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 17 fev. 2022b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Segundo Agravo Regimental no Mandado de Injunção nº 2738. Relator: Min. Teori Zavascki, 16 de maio de 2013. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 5 jun. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante 33. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 24 abr. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema 942. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 14 out. 2020b.

CAMPOS. Marcelo Barroso Lima Brito de. **Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos**. 3. ed. revista e ampliada. Curitiba: Editora Juruá, 2011.

DOMINGOS, Carlos "Cacá". **Aposentadoria Especial no Regime Geral de Previdência Social - Antes e Depois da Reforma da Previdência (EC n. 103/2019)**. São Paulo: Lujur Editora, 2020.

FORTES, Simone Barbisan; PAULSEN, Leandro. **Direito da Seguridade Social – Prestações e custeio da Previdência, Assistência e Saúde**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2005.

HORVATH JÚNIOR, Miguel. A Seguridade Social enquanto afirmação dos Direitos Fundamentais em tempos de reforma (PEC 06/19 com ênfase nas alterações nos Regimes Próprios). Primeiras impressões e acerca da necessidade da luta para preservação dos direitos sociais no Brasil. In: VIEIRA, Lucia Helena (org.). **Regimes Próprios: aspectos relevantes**, volume 13. São Bernardo do Campo: APEPREM, 2019.

HORVATH JÚNIOR, Miguel. **Direito previdenciário**. 13. ed. São Paulo: Rideel, 2022.

LADENTHIN, Adriane Bramante de Castro. **Aposentadoria Especial: teoria e prática**. 3. ed. revista e atualizada. Paraná: Juruá editora, 2016.

LAZZARI, J. B.; BRANDÃO, F.. Reforma da previdência (EC nº 103/2019): inconstitucionalidade da vedação à conversão do tempo de atividade especial em comum. **JURIS** - Revista da Faculdade de Direito, v. 30, n. 2, 2021.

SILVA, Roberta Soares da; BENEDETTI, Carla. Seguridade e proteção social: por um sistema previdenciário que ampare grupos vulneráveis. **Revista do Advogado**, São Paulo, n. 149, mar. 2021.

Sara Maria Rufino de Sousa

Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – TCE-PB 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. Mestre em Gestão Pública e Cooperação Internacional.

08

CONSELHOS PREVIDENCIÁRIOS ENQUANTO ÓRGÃOS DE CONTROLE E PARTICIPAÇÃO NA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA: UM PANORAMA DOS CONSELHOS DOS REGIMES PRÓPRIOS DO ESTADO DA PARAÍBA

1 INTRODUÇÃO

2 CONTROLE E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 Controle e participação social

2.2 Conselhos gestores de políticas públicas como instrumentos de controle e participação social

3 CONSELHOS PREVIDENCIÁRIOS

3.1 Breves notas históricas

3.2 Conselhos previdenciários: principais aspectos

4 RESULTADOS DA PESQUISA

4.1 Aspectos metodológicos

4.2 Panorama dos conselhos previdenciários do Estado da Paraíba

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

REFERÊNCIAS

1 INTRODUÇÃO

O controle e a participação social na condução das políticas públicas são temas que têm ganhado espaço na literatura há alguns anos. Temáticas relacionadas às instituições participativas (conselhos gestores de políticas públicas, orçamentos participativos e conferências), efetividade dessas instituições e suas capacidades de incidir sobre as políticas públicas são recorrentes nesses estudos (ALBUQUERQUE CARVALHO, 1998; ALMEIDA *et.al.*, 2021; ALMEIDA; TATAGIBA, 2012; AVRITZER, 2008; GURZA LAVALLE; BARONE, 2015; GURZA LAVALLE; GUICHENEY; VELLO, 2021; GURZA LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016; ISUNZA VERA; GURZA LAVALLE, 2012).

O controle e a participação social constituem garantias constitucionalmente previstas e incidem sobre todas as políticas públicas. Com efeito, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) assegurou, por exemplo, o direito à participação social na saúde, previdência e assistência social (artigo 194 parágrafo único, inciso VII da CF/88) e na educação (art. 206, inciso VI da CF/88). Em que pese isso, pouco se tem discutido a respeito do controle e da participação social na política previdenciária, dado os poucos estudos que trataram sobre esse tema, a exemplo de Silva (2019), Calazans (2010, 2013a; 2013b; 2017; 2019) e Moreira e Góes (2015).

Em contraponto a isso, a previdência social, enquanto política pública, tem ocupado posição de destaque no Brasil nos últimos anos e levantado preocupações notadamente em virtude dos elevados déficits que os regimes previdenciários têm enfrentado (CALAZANS, 2010; SOUSA; NASCIMENTO, 2021; SOUSA, 2022). Além disso, trata-se de uma política de grande magnitude, diante do comprometimento de volumosos recursos públicos em sua manutenção (CALAZANS, 2010), assim como devido à sua importância no contexto social, posto que

responsável pelo provimento de milhares de famílias.

Nesse contexto é que sobressai a importância do controle dessa política pública e, mais ainda, a garantia da efetiva participação dos segurados dos regimes previdenciários na gestão dessa política.

O controle e a participação social na política previdenciária ocorre através de vários instrumentos, dentre os quais se destacam os conselhos previdenciários. Esses conselhos são instituídos obrigatoriamente em cada regime responsável pela gestão da previdência dos servidores públicos – os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), como uma forma de concretizar o princípio da gestão democrática insculpido na Constituição Federal e na Lei nº 9.717/98 (artigo 1º, inciso IV).

Assim, constituindo a política previdenciária uma das políticas estatais que demandam considerável volume de recursos públicos, é visível a importância do controle dessa política, assim como dos mecanismos que possibilitam, aos segurados dos regimes previdenciários responsáveis pela sua operacionalização, a participação na sua gestão.

Nesse contexto, o presente artigo, a partir de uma abordagem qualitativa, buscou analisar os conselhos previdenciários dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) enquanto órgãos de controle e participação na política previdenciária, a partir da análise dos conselhos instituídos no Estado da Paraíba. Para além de um estudo teórico a respeito dos conselhos de políticas públicas e dos conselhos previdenciários dentro desse contexto a partir da literatura que versou acerca desses órgãos, pretendeu-se apresentar um panorama desses conselhos no âmbito do Estado da Paraíba, suas principais características e seu desenho institucional.

Para alcançar esse objetivo, discutiu-se, inicialmente, o controle e a participação social no contexto das políticas públicas, ocasião em que foram abordados assuntos relacionados à origem desse direito, sua expansão, seus instrumentos e, dentre estes, os conselhos gestores

de políticas públicas. A partir desse estudo introdutório ao tema do controle e participação social, adentrou-se na temática deste artigo: os conselhos previdenciários. Assim, após um breve retrospecto histórico desses órgãos, foram tratados os aspectos mais relevantes desses conselhos, suas principais características, potencialidades e fragilidades, que permitiram conhecer a realidade desses importantes órgãos de controle e participação na gestão previdenciária.

Finalmente, foram analisados alguns aspectos dos conselhos previdenciários instituídos no âmbito do Estado da Paraíba, a partir da legislação regulamentadora dos RPPS constante no Banco de Legislação e nos processos de prestação de contas dos RPPS disponíveis no sistema de tramitação processual do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB), o TRAMITA, disponibilizados na página eletrônica desta Corte de Contas.

A pesquisa realizada demonstra-se relevante, posto que, além de contribuir com a definição de um panorama dos conselhos previdenciários paraibanos, destaca-se como um primeiro passo para a definição de ações voltadas ao aprimoramento desses importantes órgãos de controle e participação na política previdenciária.

2 CONTROLE E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 Controle e participação social

A atividade de controle é inerente à gestão de recursos alheios. Sob essa perspectiva, o controle da gestão pública está relacionado aos meios por meio dos quais são exercidas a fiscalização e a revisão da atividade da Administração, em todas as esferas administrativas (CARVALHO FILHO, 2014).

Para Medauar (2014, p. 32), o “controle da Administração Pública é a verificação da conformidade da atuação desta a um cânone, possibilitando ao agente controlador a adoção de medida ou proposta em decorrência do juízo formulado”.

Trata-se de uma atividade inerente ao poder e à administração (JACOBY FERNANDES, 2012), fundamental no contexto das políticas públicas (FILGUEIRAS, 2018).

Nesse sentido, Furtado (2016) ressalta:

A rigor, a necessidade de controle é inerente ao próprio processo de administrar. Essa concepção acerca do controle resulta do fato de que a fiscalização e a revisão de quaisquer atividades — desenvolvidas pelo Estado ou pelas entidades privadas — não são tarefas estranhas à de administrar. Esta, a administração, deve ser entendida como um processo desenvolvido em diferentes etapas, que compreendem, além do planejamento e da execução, o controle e a avaliação. (FURTADO, 2016, p. 911).

Para o autor, o controle relaciona-se ao princípio democrático, fazendo-se presente desde a concepção do Estado de Direito, tendo seu fundamento no princípio da separação de poderes de Montesquieu e constituindo garantia concedida aos cidadãos (FURTADO, 2016).

O controle da gestão pública está relacionado, portanto, à atividade através da qual se verifica a atuação estatal não apenas sob os aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade, mas também sua compatibilidade com o objetivo da Administração Pública, qual seja, a consecução do interesse coletivo.

Esse controle, como dito, alcança todos os órgãos e entidades que integram a Administração Pública e incide sobre todas as etapas do ciclo das políticas públicas.

Em que pese o controle encontre suas raízes na formação do Estado Democrático de Direito, no Brasil, foi a partir da democratização

do país que o controle alçou posto de destaque, ocasião em que ocorreram mudanças incrementais nas instituições responsáveis pelo controle da gestão pública (ARANHA; FILGUEIRAS, 2016; FILGUEIRAS, 2018).

Com efeito, o processo de democratização do Brasil permitiu o desenvolvimento de instituições estatais responsáveis pelo controle da Administração Pública. Nesse contexto Filgueiras (2018) destaca que:

[...] o retorno das condições da poliarquia promoveu um processo de abertura política essencial à construção da democracia. E, paralelo ao retorno das eleições, iniciou-se um processo incremental de desenvolvimento das instituições do Estado, inclusive das instituições de *accountability*. Foram asseguradas, no Brasil, condições gradativas para a consolidação do regime democrático, especialmente no que tange às condições de governabilidade (Limongi, 2006). A competição política, a presença de oposições e as regras institucionais mais claras promoveram o desenvolvimento de instituições de *accountability*, motivado pelo combate à corrupção e pela ampliação dos mecanismos de *checks and balances* (Melo, Pereira e Figueiredo, 2009). Em geral, constituíram-se condições políticas para o desenvolvimento institucional das burocracias do controle, de forma a apresentarem-se como agências responsáveis pelo monitoramento e controle da ordem política e da administração pública. (FILGUEIRAS, 2018, p. 361).

Fruto do processo de democratização do país, coube à Constituição Federal de 1988 delinear o sistema de controle da Administração Pública brasileira.

Nesse sentido, a Carta Constitucional de 1988, conhecida como Constituição Cidadã justamente pelo seu viés democratizante, atribuiu, ao longo dos seus artigos 70 a 75, a titularidade do controle externo ao Poder Legislativo de cada ente federativo, que o realizará com o auxílio dos Tribunais de Contas. A esses órgãos, juntamente com os órgãos de controle interno instituídos no âmbito de cada Poder, foram atribuídas funções de natureza fiscalizatórias, que abrangem os aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, patrimoniais e operacionais, em

relação a todas as pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, que, de alguma forma, administrem recursos públicos.

Além do Poder Executivo, dos Tribunais de Contas e dos órgãos de controle interno, também recebeu atribuições de controle da gestão pública o Ministério Público, o qual, juntamente com os Tribunais de Contas da União, a Polícia Federal e a Controladoria-Geral da União “são responsáveis por fiscalizar, controlar, corrigir e instruir judicialmente ações contra gestores públicos e políticos em casos de corrupção, desvio ou descaminho do interesse público” (ARANHA; FILGUEIRAS, 2016, p. 17).

No contexto do controle da gestão pública, merece destaque, ainda, o controle social. Entendido de maneira geral como o controle realizado pelos diversos segmentos da sociedade sobre a gestão pública, o controle social tem seu fundamento na própria Constituição Federal, que em seu art. 74, § 2º, conferiu a qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato a prerrogativa para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante os tribunais de contas.

O controle e a participação social são expressões que se encontram intimamente relacionadas, não se confundindo, todavia. Com efeito,

[...] por meio da participação na gestão pública, os cidadãos podem intervir na tomada da decisão administrativa, orientando a Administração para que adote medidas que realmente atendam ao interesse público e, ao mesmo tempo, podem exercer controle sobre a ação do Estado, exigindo que o gestor público preste contas de sua atuação. (ENAP, 2015, p. 5).

Tratam-se, portanto, de institutos que se complementam, na medida em que o controle social incide sobre decisões já tomadas, através do confronto dessas decisões e das ações delas decorrentes não apenas com a norma, mas também com o interesse social, ao passo que a participação social alcança a formulação dessas decisões,

incidindo em um momento anterior à tomada de decisão.

A este respeito, Medauar (2014) destaca que o controle social incide sobre decisões já tomadas ou em vias de execução, com vistas a verificá-las sob os aspectos da legalidade, moralidade, impessoalidade, economicidade, conveniência e oportunidade, possibilitando a adoção de medidas corretivas e provocando a atuação dos outros órgãos de controle.

A participação compreende os diversos instrumentos por meio dos quais os cidadãos tomam parte dos negócios públicos, através da formulação de propostas, definindo prioridades (ALBUQUERQUE CARVALHO, 1998; PAES DE PAULA, 2005). Corresponde aos meios que permitem à sociedade interferir na formulação e execução das políticas públicas, portanto, nas decisões políticas do Estado.

Essa participação é concretizada através de instituições participativas responsáveis por aproximar a sociedade da gestão pública, que constituem “ambientes democráticos, espaços de partilha de poder, de controle, de escuta, deliberação e participação de diversos atores na definição da agenda pública” (SOUSA; NASCIMENTO, 2021).

As experiências participativas expandiram na América Latina a partir dos conceitos de *accountability* e controle social (ISUNZA VERA; GURZA LAVALLE, 2012), sendo essa expansão marcada pela presença das chamadas instituições participativas e das organizações da sociedade civil. Nesse contexto, Gurza Lavalles e Barone destacam que:

não apenas instâncias de participação ganharam novos formatos, maior disseminação e abrangência territorial e feições mais institucionalizadas, mas também organizações da sociedade civil firmaram sua presença nesses espaços, sendo que seu status e acesso direto ou indireto a recursos públicos foram submetidos a novas regulamentações, e seu papel na realização de diversas funções de gestão de políticas, capacitação, *advocacy* e produção de conhecimento tornou-se um dado do funcionamento da democracia e da administração pública. (GURZA LAVALLE; BARONE, 2015, p. 51-52).

Estas instâncias, a quem a Almeida et. al. (2021) trataram como inovações democráticas, apesar de diversificadas em relação aos seus formatos e propósitos de participação, apresentam como pontos de convergência o seu viés participativo, seu vínculo e inserção no âmbito governamental e sua dimensão institucional (ALMEIDA et. al., 2021).

Nesse contexto, pode-se afirmar que as instituições participativas compreendem todos os espaços que possibilitam a interação entre o Estado e a sociedade, inseridos no âmbito da Administração, que concretizam o princípio democrático incorporado por vários Estados. Tratam-se, portanto, de espaços de diálogo oficialmente instituídos, que permitem que os diversos atores sociais mais interessados no desenvolvimento das políticas públicas e que conhecem a fundo a realidade social na qual essas políticas serão implantadas participem do processo de concepção e implantação dessas políticas.

De acordo com Abers, Serafim e Tatagiba (2014) tratam-se de ambientes formais, nos quais são realizadas reuniões públicas e documentadas, que apresentam como objetivo incidir sobre as decisões relacionadas a determinadas políticas públicas, correspondendo a espaços de governança compartilhada, regulamentados e conduzidos por atores estatais.

No Brasil, a participação social surgiu a partir da demanda da sociedade na luta pela afirmação da democracia (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014), através da reivindicação pela instituição de espaços que permitissem à sociedade canalizar suas demandas por políticas nas áreas de saneamento, urbanização, saúde e educação, dentre outras, para o interior do Estado e, com isso, interferir no processo decisório referente às políticas públicas (ROCHA, 2008).

Neste cenário de reconstrução democrática iniciado na década de 60, destacou-se o papel dos movimentos sociais, os quais contribuíram

para a inserção da sociedade civil no contexto das decisões sobre as políticas públicas (ALBUQUERQUE CARVALHO, 1998; PAES DE PAULA, 2005).

Essa participação alçou, com a Constituição Federal de 1988, a condição de princípio da gestão pública.

Com efeito, a Constituição Federal de 1988 institucionalizou diversos instrumentos de participação da sociedade no Estado, seja através da participação direta, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de leis (art. 14 da CF/88), seja por meio de mecanismos como os conselhos gestores de políticas públicas, instituindo, assim, como princípio, a gestão compartilhada, democrática e descentralizada como fundamento de diversas políticas públicas, a exemplo da saúde, previdência e assistência social (art. 194 parágrafo único, inciso VII da CF/88) e educação (art. 206, inciso VI da CF/88).

Os instrumentos de participação ganharam reconhecimento nacional e sugeriram como uma aposta de mudança na cultura política do Brasil. Nesse sentido, consoante leciona Rocha (2008):

[...] a inscrição de espaços de participação da sociedade no arranjo constitucional das políticas sociais brasileiras apostou no potencial das novas institucionalidades em mudar a cultura política do país, introduzindo novos valores democráticos e maior transparência e controle social na atuação do Estado no tocante às políticas sociais.

Às instâncias participativas e às organizações da sociedade civil se juntaram outros órgãos, a exemplo dos órgãos de controle interno, agências de prestação de contas e instituições híbridas de controle democrático social, ouvidorias, controladorias, além de instituições estatais autônomas, a exemplo dos Tribunais de Contas Brasileiros, e dos conselhos gestores de políticas públicas (ISUNZA VERA; GURZA LAVALLE, 2012), construindo uma verdadeira rede de controle em torno das políticas públicas.

2.2 Conselhos gestores de políticas públicas como instrumentos de controle e participação social

Os conselhos gestores de políticas públicas constituem um dos instrumentos de participação social responsáveis por concretizar o princípio participativo abstratamente trazido na Constituição Federal de 1988 às mais diversas políticas públicas (GURZA LAVALLE; GUICHENEY; VELLO, 2021).

Correspondem, juntamente com o orçamento participativo e as conferências, aos principais mecanismos por meio dos quais os mais diversos segmentos interessados nas políticas públicas participam e controlam a atuação estatal atinente a essas políticas.

Tratam, conforme aponta a literatura especializada, de instrumentos de cogestão, de controle democrático social (ISUNZA VERA; GURZA LAVALLE, 2012), de partilha do poder, instituídos pelo próprio Estado, que contam com a representação de diversos atores da sociedade civil e atores estatais (AVRITZER, 2008), instrumentos de governança compartilhada que promovem a interação entre o Estado e a sociedade (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014). São, pois, instrumentos por meio dos quais a sociedade participa da gestão das políticas públicas, interferindo na agenda governamental, definindo prioridades.

Esses conselhos expandiram-se no Brasil ao longo dos anos, notadamente a partir dos anos 90. Conforme apontado por Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2016), a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entre os anos de 1990 e 2009, o número de conselhos gestores de políticas públicas aumentou de menos de mil conselhos para mais de 27 mil.

Os conselhos de políticas públicas são considerados espaços que apresentam alta respeitabilidade no contexto da gestão pública, ambientes marcados pela transparência, voltados para a consecução do

interesse público (ALBUQUERQUE CARVALHO, 1998), que contribuíram para inserir a sociedade civil nas discussões a respeito das políticas públicas.

Constituem órgãos que ganharam destaque no contexto das instituições participativas, cujos avanços são reconhecidos pelos estudiosos do assunto.

Com efeito, conforme destacado por Almeida e Tatagiba (2012), os conselhos são resultado da luta pela construção de uma cidadania construída “desde baixo”. Assim,

[...] embora a vontade política dos governos se constitua numa variável relevante da qual dependem a qualidade e os resultados do processo participativo, nenhum governo — a despeito de sua coloração partidária e inclinação democrática — pode hoje ignorar os conselhos nos processos de implementação da política. Mesmo que não tenham poder efetivo para decidir sobre a política pública, os conselhos têm poder de veto sobre as decisões do governo, podendo paralisar obras, vetar convênios, suspender o repasse de recursos etc. (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 73).

Desse modo, em que pese os questionamentos em torno da efetividade dos conselhos, sobretudo acerca de sua capacidade de interferir nas políticas públicas, o que se observa é que atuação desses órgãos não poder ser desconsiderada no ciclo das políticas públicas.

Esses órgãos destacam-se como importantes espaços participativos, justamente por permitirem a interação entre o Estado e a sociedade, sendo essa relação entre esses dois importantes atores que alimenta as principais potencialidades dos conselhos (SOUSA; NASCIMENTO, 2021).

Nesse sentido, a literatura especializada em participação social tem destacado as várias potencialidades desses órgãos colegiados.

A este respeito, Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2016) destacam a integração setorial desses órgãos e sua capilaridade territorial

nos municípios, o que, segundo os autores, foram responsáveis pela disseminação dos conselhos no território nacional nos últimos anos, associados à existência de mecanismos fortes de indução federal.

Em relação à indução federal, não é demais lembrar que a legislação nacional dispõe de dispositivos que condicionam a transferência de recursos à instituição de órgãos de participação social nas políticas públicas. Como exemplos de políticas públicas que sofrem forte indução federal relacionada à instituição de conselhos pode-se citar a saúde e a assistência social, que encontram, respectivamente, nas Lei nº 8.142/90 e 8.742/93, dispositivos condicionando o repasse de recursos federais aos Estados, Distrito Federal e Municípios à instituição do Conselho de Saúde e o Conselho de Assistência Social, com composição paritária.

Almeida e Tatagiba (2012), por sua vez, visualizam nesses órgãos importantes espaços de fomento à convivência democrática, tanto para o Estado como para a sociedade, na medida em que sua atuação exige publicidade às ações estatais e qualificação à sociedade para que possa conhecer os procedimentos que permeiam a gestão pública.

Constituem, ainda, órgãos que possibilitam a participação social nas várias etapas que integram o ciclo das políticas públicas, que ultrapassam mandatos (SOUSA; NASCIMENTO, 2021), sendo, portanto, instituições perenes, posto que não dependem da vontade política de quem se encontra no poder (LÜCHMANN; BORBA, 2007).

Para Albuquerque Carvalho (1998), por sua vez, esses conselhos constituem importantes instrumentos responsáveis por levar o interesse coletivo para o interior da gestão pública, democratizando as políticas públicas e fortalecendo outras formas de participação social nas políticas públicas, a exemplo dos movimentos sociais.

Em que pese a sua reconhecida importância no cenário da

democracia participativa nacional, os conselhos de políticas públicas apresentam limitações que podem influenciar a sua capacidade de incidir sobre as políticas públicas. Constituem, portanto, no mais das vezes, instrumentos frágeis no processo de democratização da gestão pública (SOUSA, 2022).

Assim, a literatura tem apontado como principais fragilidades dos conselhos a dedicação excessiva, em seu interior, a temas relacionados ao seu funcionamento interno, o que evidencia a também excessiva burocratização desses importantes espaços, além do desequilíbrio entre os representantes do Governo e da sociedade e a interferência do Governo nesses órgãos.

Nesse diapasão, em relação à excessiva burocratização dos conselhos, Almeida e Tatagiba (2012) apontam que esses órgãos têm despendido parcela significativa de suas energias na discussão de sua dinâmica organizacional interna, deixando à margem temas mais relacionados ao controle exercido por essas instâncias participativas, desenho da política pública e as prioridades de investimentos.

Na mesma linha, Gurza Lavalles, Voigt e Serafim (2016) chamam a atenção para o fato de que a dedicação a debates relacionados a regras de disputas eleitorais e às discussões acerca das atribuições desses conselhos retiram, desses órgãos, tempo para o exercício de suas funções deliberativas e de controle das políticas públicas.

Assim, na visão de Almeida e Tatagiba (2012, p. 84-85), faz-se necessária a revisão da rotina dessas instâncias, de modo a permitir que os conselheiros possam agir como verdadeiros atores políticos, “construindo pontes e articulações, de forma a ampliar o poder relativo dos conselhos nas políticas setoriais”.

O desequilíbrio entre os representantes do Governo e da sociedade e a interferência governamental nos conselhos reflete um problema de assimetria de poder e de informações. Com efeito, o

Governo, na condição de responsável pelas políticas públicas e pela implementação e regulamentação dos conselhos, por vezes acaba interferindo seja na composição desses órgãos, através da indicação de seus membros, inclusive de seu presidente, seja na definição de sua agenda.

Em relação à questão das assimetrias de poder e de informações, que circundam essas fragilidades dos conselhos de políticas públicas, e que constituem seu pano de fundo, Albuquerque Carvalho (1998) atenta para a consequência dessas assimetrias no processo participativo, sobretudo no que concerne ao deslocamento da sociedade para uma posição de dependência em relação ao Governo e a possibilidade de esvaziamento desses órgãos, inclusive em função da possibilidade de tomada de decisões à revelia dos conselhos.

3 CONSELHOS PREVIDENCIÁRIOS

3.1 Breves notas históricas

As primeiras experiências dos órgãos de controle e participação na gestão da política previdenciária, os conselhos previdenciários, surgiram ainda no ano de 1911, com a previsão de criação de um conselho com participação de um representante de cada oficina no âmbito da Caixa de Pensões dos Operários da Casa da Moeda (CALAZANS, 2010; 2017).

Contudo, a exigência de garantia de participação dos trabalhadores nos conselhos instituídos no âmbito das instituições previdenciárias surgidas na época apenas foi prevista a partir do Decreto nº 4.682/1923, conhecido como Lei Eloy Chaves (CALAZANS, 2010), que constitui um marco para a previdência social brasileira.

De fato, a Lei Eloy Chaves trazia, em seu texto, previsão expressa

de um conselho de administração que seria responsável pela gestão da Caixa de Aposentadoria e Pensão dos ferroviários, que contava com a participação tanto de representantes da empresa (superintendente ou inspetor geral) quanto dos empregados, inclusive com previsão de participação de empregados eleitos pelo pessoal ferroviário (art. 41 do Decreto nº 4.682/1923).

Os conselhos permaneceram, conforme destacado por Calazans (2010), nas instituições previdenciárias que surgiram após a Caixa de Aposentadoria e Pensão dos ferroviários e que foram unificadas em Institutos de Aposentadoria e Pensão, os quais constituíram o Instituto Nacional da Previdência Social (INPS) e, mais tarde, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Em 1986, foi instituído o Conselho Superior da Previdência e Assistência Social, que apresentava, segundo Calazans (2010), natureza meramente consultiva.

Em que pese a existência dos conselhos nesses órgãos instituídos ao longo dos anos com a finalidade de oferecer prestações pecuniárias a determinados grupos de trabalhadores, o reconhecimento da participação e do controle social das políticas públicas enquanto princípio apenas ocorreu, conforme dito, com a Constituição Federal de 1988 que, em seu artigo 37, § 3º já sinalizava a participação social como fundamental para a Administração Pública.

Em relação à previdência social, o caráter democrático e descentralizado da gestão restou expressamente previsto nos artigos 10 e 194, inciso VII da Carta Constitucional, que garantiu a participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.

Frutos dessa previsão constitucional, surgiram várias estruturas específicas de participação social na gestão dos recursos

previdenciários, destacando-se, consoante ensinado por Rocha (2008), o Conselho Nacional de Previdência Social e o Conselho Nacional de Seguridade Social, instituídos a partir de 1991 e extintos em 1999.

Foram criados, ainda, os Conselhos Estaduais e Municipais de Previdência Social, responsáveis pela descentralização das discussões sobre a previdência, o quais foram extintos por desinteresse político (CALAZANS, 2017).

No que concerne aos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), especificamente, a participação e o controle social na gestão desses regimes que são responsáveis pela implementação da política previdenciária voltada para os servidores titulares de cargos efetivos restaram disciplinados pela Lei Federal nº 9.717/98, que, em seu artigo 1º, inciso VI, assegurou a participação dos representantes dos segurados dos RPPS (servidores públicos civis e militares, ativos e inativos) nos colegiados e instâncias de decisão em que os seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação. Para tanto, esse mesmo dispositivo garantiu o pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão desses regimes.

Nesse contexto da participação e do controle social no âmbito da política previdenciária dos servidores públicos encontram-se inseridos os conselhos previdenciários.

3.2 Conselhos previdenciários: principais aspectos

Os conselhos previdenciários, em que pese não tenham sido tratados como conselhos de políticas públicas pela literatura especializada, com eles se assemelham conforme será demonstrado a seguir. Desse modo, os conselhos de políticas públicas podem ser utilizados como referências para o aprimoramento dos conselhos previdenciários (SOUSA, 2022).

Correspondem a órgãos colegiados instituídos obrigatoriamente em cada RPPS que visam concretizar o princípio democrático no âmbito desses regimes.

São, pois, instrumentos de participação na gestão previdenciária (OLIVEIRA, 2011) e de controle social sobre os recursos previdenciários, importantes diante dos constantes *déficits* que alcançavam cifras exorbitantes e retiravam recursos de outras políticas públicas mais abrangentes (CALAZANS, 2013a; CALAZANS, 2013b). Portanto, correspondem a órgãos que interessam não apenas aos segurados dos RPPS, mas também à sociedade como um todo, na condição de proprietária dos recursos que financiam a previdência social. Nesse sentido, Oliveira ressalta que:

[...] é nessa perspectiva de participação dos destinatários das políticas públicas que os conselhos se inserem, sendo atores fundamentais para a democratização da gestão, que deixa de ser privilégio de alguém nomeado pelo Executivo para ser verdadeiramente compartilhada com aqueles que são os verdadeiros donos do patrimônio previdenciário: os servidores ativos, inativos e pensionistas (OLIVEIRA, 2011, p. 7).

Os conselhos previdenciários são considerados, pela pouca literatura que tratou acerca do tema, como instrumentos de transparência (MOREIRA; GÓES, 2015) e de *accountability* (CALAZANS, 2013a; 2017), de fortalecimento das ações de governança dos RPPS (CALAZANS, 2019), além de se destacarem como elementos importantes no contexto do controle social da política previdenciária, dada a sua importância, conforme aponta Calazans (2019), para o fortalecimento das ações de controle realizadas pelos Tribunais de Contas e pela sociedade.

Calazans (2019) analisa essa importância no contexto das fragilidades enfrentadas por esses órgãos, a exemplo da limitação da política regulatória dos RPPS, baixa efetividade do direito à participação dos segurados na gestão desses regimes e da capacidade de controle

dos conselhos, defendendo a necessidade de atuação dos Tribunais de Contas no processo de capacitação dos conselheiros, notadamente através das Escolas de Contas instituídas no âmbito destas Cortes de Contas.

Os conselhos previdenciários equivalem aos conselhos de administração ou deliberativos e aos conselhos fiscais.

A literatura (RIBEIRO, 2018; MOREIRA; GÓES, 2015; SOUSA; NASCIMENTO, 2021) tem destacado que esses dois conselhos apresentam funções distintas.

Ribeiro (2018) salienta que o conselho administrativo, na condição de órgão superior de deliberação do RPPS, atua na definição das políticas e diretrizes dos regimes previdenciários próprios, constituindo a última instância de decisão nesses regimes, ao passo que ao conselho fiscal compete atribuições de fiscalização: exame de demonstrações e documentos, acompanhamento do cumprimento do plano de custeio, emissão de pareceres sobre as contas anuais, dentre outras funções. Nesse sentido:

[...] o conselho de administração apresenta a função de cogestão, participando das decisões tomadas no âmbito do RPPS, juntamente com o seu gestor, dentro de uma perspectiva de participação social na política da previdência pública. Já o conselho fiscal atua na fiscalização do regime previdenciário, funcionando, portanto, como um instrumento de controle desse regime (SOUSA, 2022, p. 48).

Assim, os conselhos administrativos apresentam a função de atuação em regime de cogestão nos RPPS, constituindo, pois, instrumentos de participação dos segurados na gestão desses regimes. Os conselhos fiscais, por sua vez, são responsáveis pelo controle e fiscalização da gestão dos recursos previdenciários. Assim, esses conselhos concretizam, no âmbito dos RPPS, o princípio democrático insculpido na Constituição Federal.

Em função de os conselhos administrativo e fiscal apresentarem papéis distintos no contexto da participação e controle dos RPPS, é necessário que esses órgãos atuem de forma autônoma um em relação ao outro. Essa discussão é importante tendo em vista, com bem apontado por Calazans (2013a), existirem conselhos que acumulam essas duas funções.

Calazans (2010), Moreira e Góes (2015) e Lima e Paiva (2019) associam esse problema à inexistência de legislação federal definindo a estrutura e o funcionamento desses conselhos.

Assim, questões relacionadas ao desenho institucional e o funcionamento desses órgãos colegiados, tais como sua composição, periodicidade das reuniões, forma de sua convocação, organização e atribuições acabam sendo definidas pela legislação de cada ente federativo que instituiu o RPPS.

Alguns outros debates, além da acumulação das funções de cogestão e fiscalização, têm ganhado ênfase nos estudos a respeito dos conselhos previdenciários. Um deles, especialmente importante para o presente estudo, está relacionado à efetividade desses órgãos.

Seguindo a linha das discussões que há algum tempo ocupam a agenda das pesquisas acerca dos conselhos de políticas públicas (GURZA LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016), a literatura que tratou a respeito dos conselhos previdenciários tem inserido nessa agenda da efetividade questões relacionadas à paridade entre representantes do Governo e dos segurados do regime previdenciário, forma de provimento dos membros representantes dos segurados, participação de membros representando a sociedade (SILVA, 2019), dificuldade de consenso entre os representantes dos segurados, qualificação dos conselheiros, previsão de remuneração pela participação nesses órgãos, sua burocratização, dependência de recursos do Governo, resistência deste em compartilhar poder, esvaziamento desses órgãos, baixa capacidade de influenciar a política pública, assimetrias de

informações, participação insuficiente nas reuniões (CALAZANS, 2013b; 2017), inexistência de efetivas discussões no âmbito dos conselhos previdenciários (MOREIRA; GÓES, 2015), dentre outras.

Algumas dessas questões serão aqui debatidas tendo em vista que sua análise em relação aos conselhos previdenciários paraibanos foi objeto do presente estudo.

Assim, em relação à paridade entre os representantes do Governo e dos segurados, é importante frisar que essa paridade deve se dar tanto aritmeticamente, com igualdade numérica entre representantes dessas duas classes, como politicamente, com efetiva divisão de poder entre elas.

Nessa linha, Calazans (2010) defende que a presença de paridade aritmética não garante a paridade política. De fato, ao discorrer acerca dos conselhos do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), Calazans destaca:

[...] é de se observar que o arranjo predominante no funcionamento dos conselhos é o da paridade aritmética (mesmo número de representantes governamentais e não governamentais) e talvez o mais adequado à natureza institucional desses arranjos participativos. Isso porque se encontram em debate, nessa arena, interesses variados. Sucede que nesses espaços tendem a prevalecer os interesses governamentais já que, no limite, as posições são politicamente centralizadas, enquanto na sociedade civil a heterogeneidade dos interesses e posições tende a ser maior (CALAZANS, 2017, p. 140).

A questão da heterogeneidade dos interesses dos representantes da sociedade a que se reportou Calazans não se restringe aos órgãos colegiados do RGPS. Com efeito, essa questão relaciona-se com a falta de consenso entre os próprios representantes dos segurados, situação que também pode acontecer no interior dos conselhos previdenciários dos RPPS, enfraquecendo as pretensões dos segurados ante as diretrizes do Governo, resultando em desequilíbrio no processo decisório (CALAZANS, 2017; SOUSA, 2022).

A forma de provimento dos membros representantes dos segurados impacta a efetividade dos conselhos previdenciários, enfraquecendo a atuação desses representantes, notadamente quando a responsabilidade pela indicação recai sobre o Chefe do Poder Executivo.

Para Calazans (2010; 2017), essa fragilidade é ainda mais potencializada quando o Chefe do Executivo também indica o presidente do conselho e este possui voto de qualidade.

Conforme já tivemos a oportunidade de destacar em outro momento, essa situação acaba enfraquecendo a democratização desses órgãos, diante da falta de rotatividade na condução desses órgãos, especialmente quando se verifica recair sobre o presidente do conselho a responsabilidade pela definição da pauta das reuniões e pela condução das mesmas (SOUSA; NASCIMENTO, 2021).

Finalmente, no que respeita à possibilidade de participação de representantes da sociedade nos conselhos previdenciários, é oportuno destacar, conforme alertado por Calazans (2010), a importância dessa participação, notadamente quando se considera o impacto que a política previdenciária tem para toda a sociedade.

Com efeito, na condição de proprietária dos recursos que financiam a previdência pública, interessa à sociedade participar da gestão previdenciária, e não apenas por isso, já que, essa política, de alcance limitado, posto que destinada a um grupo da sociedade – os servidores públicos – retira recursos públicos de outras políticas públicas mais abrangentes, a exemplo da saúde e da educação.

4 RESULTADOS DA PESQUISA

4.1 Aspectos metodológicos

A pesquisa realizada apresentou abordagem qualitativa, tendo sido desenvolvida a partir da análise documental. Os documentos objeto da pesquisa corresponderam às normas que regulamentam os RPPS paraibanos e que trazem, em seu conteúdo, a regulamentação dos conselhos previdenciários. Esses documentos encontram-se disponíveis, para acesso público, na página eletrônica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB) no link correspondente ao Banco de Legislação (<https://legislacao.tce.pb.gov.br/>) e nos processos de prestação de contas dos RPPS disponíveis no sistema de tramitação processual daquele Tribunal, o TRAMITA (<https://tramita.tce.pb.gov.br/tramita/pages/main.jsf>).

A partir das mencionadas legislações, foram analisados os principais aspectos relacionados aos conselhos previdenciários, quais sejam, os tipos de conselhos previdenciários instituídos em cada RPPS; sua composição, especialmente no que concerne à quantidade de membros e existência de paridade entre os representantes do Governo e dos segurados; forma de escolha de seus membros, inclusive de seu presidente; previsão de voto de desempate e a que membro esse voto foi atribuído; periodicidade das reuniões e atribuição de remuneração pelo exercício da função de conselheiro. Esses aspectos, em conjunto, contribuem para a definição de um panorama dos conselhos previdenciários paraibanos e, com isso, para a compreensão da dinâmica e do funcionamento desses importantes órgãos de controle e participação na gestão previdenciária.

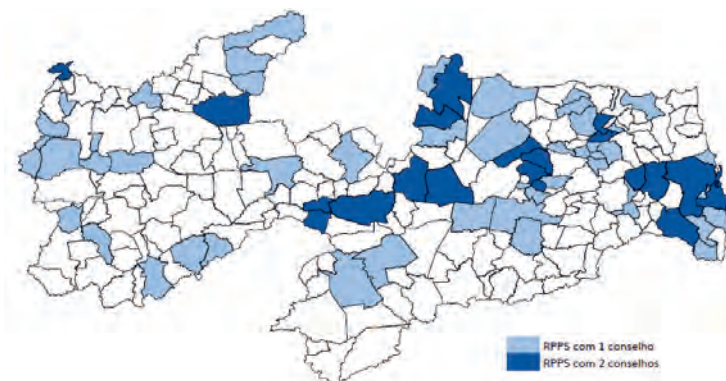
Esses aspectos foram selecionados, a partir do estudo desenvolvido por Calazans (2010), ocasião em que o autor, em sua dissertação, analisou os conselhos dos RPPS estaduais.

4.2 Panorama dos conselhos previdenciários do Estado da Paraíba

O Estado da Paraíba apresenta, atualmente, segundo dados do Ministério da Previdência Social (BRASIL, 2022), 71 Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) instituídos, sendo um RPPS estadual e 70 municipais. Dada a obrigatoriedade legal de que cada RPPS disponha de, pelo menos, um conselho previdenciário, verificou-se que, atualmente, todos os regimes próprios paraibanos dispõem de conselho legalmente instituído.

A partir de pesquisa realizada na legislação regulamentadora dos RPPS constante no Banco de Legislação (PARAÍBA, 2023a) e nos processos de prestação de contas dos RPPS disponíveis no sistema de tramitação processual do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, o TRAMITA (PARAÍBA, 2023b), disponibilizados na página eletrônica da Corte de Contas Estadual, observou-se que, dos 71 RPPS instituídos no Estado da Paraíba, apenas 22 (31%) dispõem de dois conselhos, sendo um com atribuições deliberativas e outro com funções de fiscalização. Por sua vez, 49 (69%) desses RPPS contam com apenas um conselho previdenciário, que concentra as funções de deliberação e fiscalização.

Figura 1 – Distribuição dos RPPS municipais do Estado da Paraíba conforme o número de conselhos instituídos



Fonte: elaboração própria a partir da legislação constante no Banco de Legislação (PARAÍBA, 2023a) e nas prestações de contas de RPPS disponíveis na página eletrônica do TCE-PB (PARAÍBA, 2023b).

A Figura 1 evidencia a distribuição geográfica dos RPPS municipais conforme o número de conselhos instituídos:

Conforme a pesquisa realizada, constatou-se a existência de um total de 93 conselhos previdenciários instituídos no âmbito do Estado da Paraíba. Destes, 22 (24%) apresentam apenas funções de deliberação e igual número (22, 24%) apenas atribuições de fiscalização. Por sua vez, 49 (52%) conselhos acumulam essas duas funções, de modo que o que se verifica é a predominância da instituição de apenas um conselho no âmbito dos RPPS paraibanos, o que vai de encontro ao recomendado nos estudos em matéria de regimes próprios (CALAZANS, 2010). O Gráfico 1, a seguir, evidencia essa distribuição dos conselhos conforme suas atribuições:

Gráfico 1 – Distribuição dos conselhos conforme suas atribuições

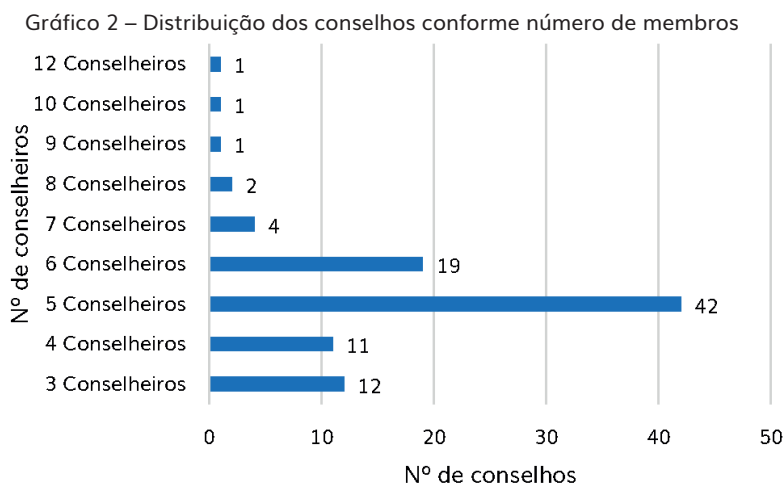


Fonte: elaboração própria a partir da legislação constante no Banco de Legislação (PARAÍBA, 2023a) e nas prestações de contas de RPPS disponíveis na página eletrônica do TCE-PB (PARAÍBA, 2023b).

Com efeito, para Calazans (2010), a instituição de apenas um conselho com atribuições de deliberação e fiscalização enfraquece a capacidade de fiscalização dos servidores públicos, uma vez que as autoridades que administram o regime são as mesmas que fiscalizam sua própria gestão. Moreira e Góes (2015) vão um pouco mais além, considerando inidôneos esses conselhos, diante da impossibilidade de

sua autofiscalização.

Outro aspecto dos conselhos previdenciários que contribui para a definição do panorama desses órgãos no Estado da Paraíba diz respeito ao quantitativo de conselheiros. Nesse sentido, observou-se, consoante Gráfico 2, que a maior parte dos 93 conselhos previdenciários paraibanos (42 – 45%) apresenta um total de 5 conselheiros. A pesquisa realizada revelou, ainda, a existência de um pequeno número de conselhos constituídos por um quantitativo maior de membros, destacando-se que apenas 2 conselhos apresentam mais de 10 membros.



Fonte: elaboração própria a partir da legislação constante no Banco de Legislação (PARAÍBA, 2023a) e nas prestações de contas de RPPS disponíveis na página eletrônica do TCE-PB (PARAÍBA, 2023b).

Ainda em relação à composição dos conselhos previdenciários, outro aspecto cuja análise se reveste de importância no contexto desses órgãos está relacionado à existência de paridade entre os membros que representam os segurados do regime previdenciário e os representantes do Governo.

A importância dessa discussão sobressai, notadamente, tendo em vista que a existência de paridade está associada à efetividade desses conselhos e à garantia de divisão de poder entre aqueles que representam os segurados do RPPS e o Governo.

Nesse contexto, distingue-se a paridade aritmética da paridade política. A paridade numérica, de acordo com Calazans (2010), corresponde à igualdade entre o número de representantes do Governo e dos segurados do RPPS, enquanto que a paridade política diz respeito à efetiva divisão de poder entre esses representantes (CALAZANS, 2010).

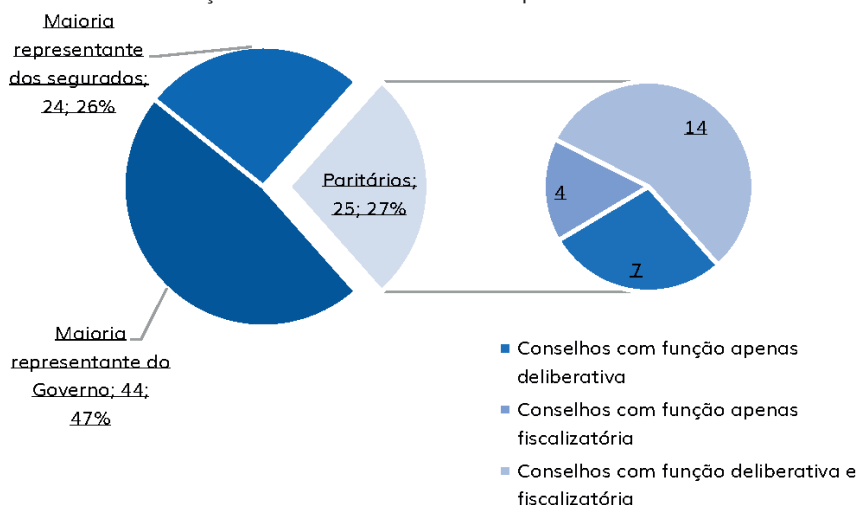
Ainda segundo Calazans (2010), a presença da paridade aritmética nos conselhos não garante a paridade política. Com efeito, para o autor, essa discussão está relacionada à ausência de consenso entre os representantes dos segurados do RPPS, ante a heterogeneidade de seus interesses, o que enfraquece a defesa de suas pretensões no interior desses órgãos (CALAZANS, 2017).

De todo modo, a existência de paridade nos conselhos constitui um importante mecanismo de garantia de partilha de poder no interior desses órgãos (RIBEIRO, 2018).

Em relação aos conselhos previdenciários analisados, observou-se que, em matéria de representação, 44 (47%) dos conselhos analisados são compostos, em sua maioria, por representantes do Governo, ao passo que 24 deles (26%) têm a maior parte de seus membros integrados por representantes dos segurados do RPPS. Por sua vez, apenas 25 (27%) dos 93 conselhos previdenciários encontram-se compostos de forma paritária, ou seja, com igual número de representantes do Governo e dos segurados. Consoante demonstrado no Gráfico 3, a seguir, a composição paritária mostrou-se mais presentes em órgãos que acumulam funções deliberativas e fiscalizatórias (14 conselhos), estando pouco presentes em órgãos com funções apenas deliberativas (4 conselhos), o que evidencia uma fragilidade em matéria de divisão

de poder no processo decisório no interior dos conselhos, posto que os conselhos deliberativos são órgãos de cogestão.

Gráfico 3 – Distribuição dos conselhos conforme representatividade dos membros

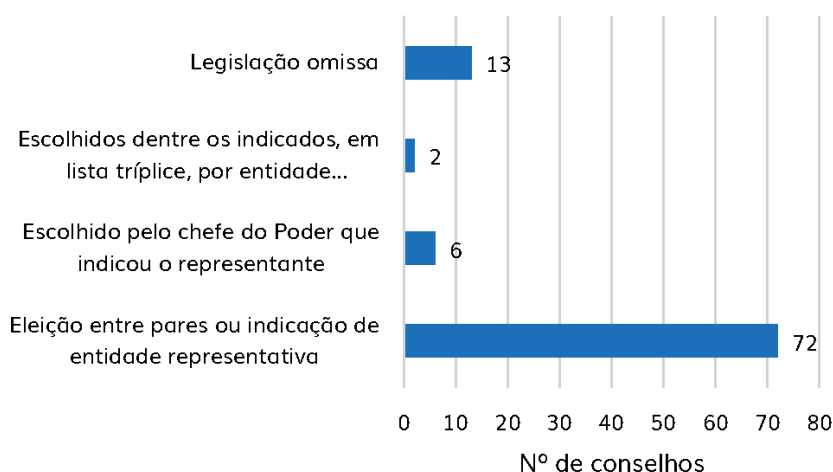


Fonte: elaboração própria a partir da legislação constante no Banco de Legislação (PARÁIBA, 2023a) e nas prestações de contas de RPPS disponíveis na página eletrônica do TCE-PB (PARÁIBA, 2023b).

Também se releva importante, no âmbito dos estudos acerca dos conselhos previdenciários, analisar a forma como é realizada a escolha dos representantes dos segurados e do presidente do órgão colegiado, assim como a previsão legal de voto de desempate ao presidente. Esses aspectos revestem-se de importância, posto que impactam a distribuição de poder existente no interior desses órgãos.

Nesse contexto, a pesquisa revelou que 72 (77%) dos conselhos têm os representantes dos segurados escolhidos através de eleição entre os próprios segurados do regime ou por indicação de entidades representativas, enquanto que em apenas 6 (6%) essa escolha recai sobre o Chefe do Poder responsável pela indicação do representante. O Gráfico 4 apresenta essa distribuição.

Gráfico 4 – Distribuição dos conselhos conforme forma de escolha dos representantes dos segurados



Fonte: elaboração própria a partir da legislação constante no Banco de Legislação (PARAÍBA, 2023a) e nas prestações de contas de RPPS disponíveis na página eletrônica do TCE-PB (PARAÍBA, 2023b).

Observa-se, portanto, a predominância de formas democráticas para a escolha dos representantes dos segurados do RPPS nos conselhos previdenciários paraibanos, o que constitui um aspecto que favorece a partilha de poder nesses ambientes.

No que concerne à escolha do presidente do conselho previdenciário, observou-se que, em 43 (46%) dos conselhos, essa escolha decorre de eleição entre os membros do órgão, enquanto que em 38 (41%) desses conselhos, o presidente do órgão colegiado ou é escolhido pelo Chefe do Poder Executivo (21) ou é alguém que ocupa cargo ou função por ele nomeado ou designado (presidente do RPPS – 12, representante do Executivo no conselho – 4 ou Secretário de Administração – 1).

Assim, em que pese predominem conselhos cujos presidentes são eleitos, verificou-se a existência de número considerável de

conselhos cuja escolha de seus presidentes sofre a interferência, de alguma forma, do Governo, o que enfraquece o equilíbrio de poder necessário nesses órgãos, posto que ao presidente compete conduzir as reuniões e, inclusive, a definição de suas pautas. O Gráfico 5 evidencia essa situação:

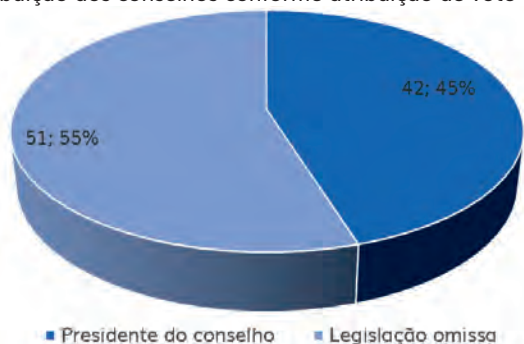
Gráfico 5 – Distribuição dos conselhos conforme forma de escolha do presidente do órgão



Fonte: elaboração própria a partir da legislação constante no Banco de Legislação (PARAÍBA, 2023a) e nas prestações de contas de RPPS disponíveis na página eletrônica do TCE-PB (PARAÍBA, 2023b).

Quando se analisou os conselhos sob o aspecto da atribuição ou não de voto de desempate ao seu presidente, verificou-se que em 42 (45%) dos 93 conselhos instituídos no Estado da Paraíba existe essa previsão legal, ao passo que para 51 (55%) desses órgãos a legislação local restou silente em relação a essa questão. O Gráfico 6 evidencia esse aspecto.

Gráfico 6 – Distribuição dos conselhos conforme atribuição de voto de desempate

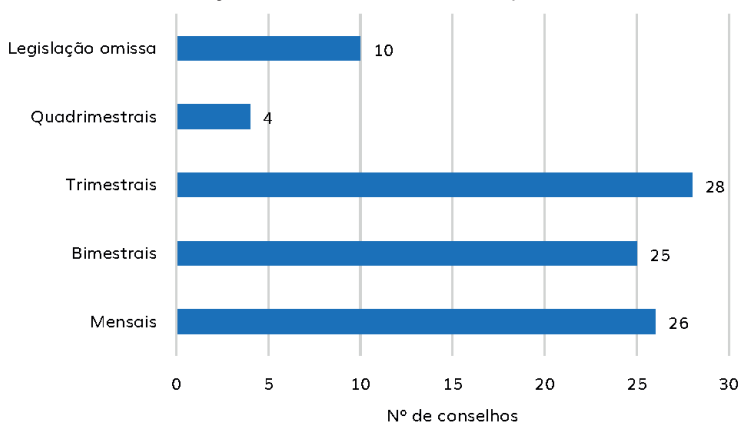


Fonte: elaboração própria a partir da legislação constante no Banco de Legislação (PARAÍBA, 2023a) e nas prestações de contas de RPPS disponíveis na página eletrônica do TCE-PB (PARAÍBA, 2023b).

A pesquisa revelou, ainda, que em 21 dos 38 conselhos cujos presidentes são indicados, de alguma forma, pelo Chefe do Executivo, existe previsão legal de atribuição de voto de desempate ao presidente do conselho. Essa situação demonstra, conforme destaca Calazans (2013a), uma fragilidade desses espaços de controle e participação na gestão previdenciária. Isso por permitir que as decisões tomadas no âmbito desses órgãos possam ser direcionadas para atender aos interesses do Governo, já que o presidente, responsável pelo voto de desempate, foi indicado pelo Governo.

No que respeita à periodicidade das reuniões, observou-se a predominância de conselhos com reuniões realizadas trimestralmente (28 – 30%), seguido por conselhos cujas reuniões ocorrem mensalmente (26 – 28%) e conselhos com reuniões bimestrais (25 – 27%).

Gráfico 7 – Distribuição dos conselhos conforme periodicidade das reuniões



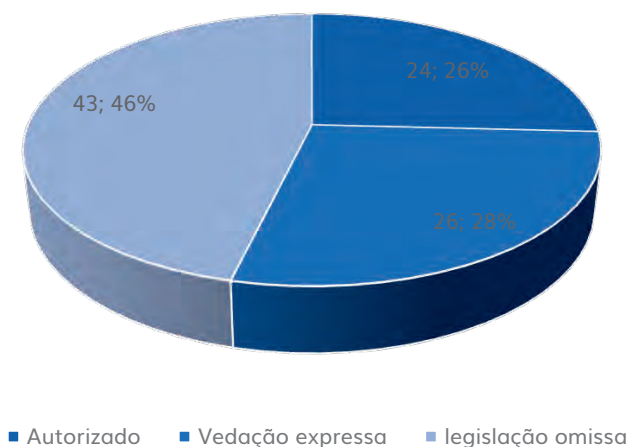
Fonte: elaboração própria a partir da legislação constante no Banco de Legislação (PARAÍBA, 2023a) e nas prestações de contas de RPPS disponíveis na página eletrônica do TCE-PB (PARAÍBA, 2023b).

Um último aspecto, igualmente relevante para a definição de um panorama dos conselhos previdenciários instituídos no âmbito dos

RPPS do Estado da Paraíba, diz respeito à previsão legal de remuneração aos conselheiros pela participação nas reuniões.

Neste sentido, verificou-se que, dos 93 conselhos existentes na Paraíba, 24 (26%) apresentavam, em suas legislações, autorização para pagamento de remuneração aos seus membros, ao passo que em 26 (28%) esse pagamento restou expressamente vedado. Por sua vez, as normas regulamentadoras de 43 (46%) desses órgãos foram omissas em relação a essa matéria.

Gráfico 8 – Distribuição dos conselhos conforme autorização para pagamento de remuneração aos conselheiros



Fonte: elaboração própria a partir da legislação constante no Banco de Legislação (PARAÍBA, 2023a) e nas prestações de contas de RPPS disponíveis na página eletrônica do TCE-PB (PARAÍBA, 2023b).

No que respeita aos valores, a pesquisa indicou que as normas dos RPPS que previam o pagamento de remuneração aos conselheiros definiram valores variados, que vão desde 5% do menor salário base do ente até 2 salários mínimos por reunião. Importante destacar que em relação a 2 conselhos, restou prevista a majoração dos valores pagos, caso o conselheiro apresente a certificação exigida pela Lei nº 9.717/98 (art. 8º-B, *caput*, inciso II e parágrafo único). Observa-se, portanto, a

existência de um pequeno número de conselhos que tiveram em suas legislações a vinculação do pagamento de remuneração a seus membros à obtenção de qualificação para a sua atuação. O Quadro 1 evidencia as remunerações previstas para os conselhos pesquisados:

Quadro 1 – Distribuição dos conselhos conforme autorização para pagamento de remuneração aos conselheiros

	Quantidade	%
Autorizado - 5% do menor salário base do município - até 100% e 10% do menor salário base do município - até o dobro desse valor	1	4,17
Autorizado - R\$ 100,00 por reunião realizada em outro município, apenas para o presidente do conselho	1	4,17
Autorizado - R\$ 110,00 por reunião	4	16,67
Autorizado - R\$ 110,00 por reunião, até no máximo 1 salário mínimo	2	8,33
Autorizado - R\$ 110,00 por reunião, exceto para o presidente do RPPS	1	4,17
Autorizado - R\$ 120,00 por reunião	3	12,50
Autorizado - R\$ 150,00 por reunião	1	4,17
Autorizado - R\$ 200,00 por reunião	1	4,17
Autorizado - R\$ 500,00 por reunião	1	4,17
Autorizado - R\$ 600,00 pela participação em todas as reuniões, com permissão de 1 falta (esse valor será de R\$ 1.000,00 se certificado)	1	4,17
Autorizado - R\$ 600,00 pela participação em todas as reuniões, com permissão de 1 falta (esse valor será de R\$ 1.000,00 se certificado) - não receberá o diretor administrativo e financeiro do RPPS	1	4,17
Autorizado - valor a ser definido por decreto do Executivo	2	8,33
Autorizado - meio salário mínimo por reunião	2	8,33
Autorizado - 1 salário mínimo	1	4,17
Autorizado - 2 salários mínimos por reunião	2	8,33
Total	24	100,00

Fonte: elaboração própria a partir da legislação constante no Banco de Legislação (PARAÍBA, 2023a) e nas prestações de contas de RPPS disponíveis na página eletrônica do TCE-PB (PARAÍBA, 2023b).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou analisar os conselhos previdenciários dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) enquanto órgãos de controle e participação na política previdenciária, a partir da análise dos conselhos previdenciários estadual e municipais instituídos no Estado da Paraíba. Objetivou-se, com isso, apresentar um panorama desses conselhos.

Os conselhos previdenciários foram apresentados dentro do contexto da participação e controle da política previdenciária, como órgãos colegiados instituídos em cada RPPS, responsáveis por concretizar o princípio da gestão democrática insculpido na Constituição Federal.

Importantes justamente por permitirem que os segurados dos regimes previdenciários próprios tomem parte na gestão da previdência pública, os conselhos previdenciários foram pouco discutidos pela literatura.

Nesse sentido, tratados como importantes instrumentos de transparência no contexto dos RPPS, os conselhos previdenciários compreendem os conselhos de administração, cujos membros atuam em regime de cogestão com os gestores desses regimes, participando do processo decisório; e os conselhos fiscais, responsáveis pelo controle e fiscalização desses regimes. Conforme defendido pela literatura (RIBEIRO, 2018; MOREIRA; GÓES, 2015; SOUSA; NASCIMENTO, 2021; CALAZANS, 2013a), esses conselhos apresentam funções distintas, o que fortalece a importância de que essas duas funções não sejam concentradas em um único conselho.

Assim, a pesquisa bibliográfica permitiu entender a importância da instituição dos conselhos previdenciários para o fortalecimento do

princípio democrático na gestão previdenciária.

No entanto, se é certo, por um lado, que os conselhos previdenciários constituem importantes órgãos de controle e participação na política previdenciária, de outro, também é certo que esses órgãos apresentam algumas fragilidades que apontam para a necessidade de seu aprimoramento.

Com efeito, o estudo evidenciou que a literatura tem identificado como principais fragilidades dos conselhos previdenciários: a inexistência de paridade entre representantes do Governo e dos segurados do regime previdenciário; a indicação dos membros representantes dos segurados e do presidente dos conselhos pelo Chefe do Poder Executivo; a previsão legal de voto de desempate para o presidente do conselho, especialmente quando este representa o Governo; dificuldade de consenso entre os representantes dos segurados; falta de qualificação dos conselheiros; a burocratização desses espaços; assimetria de informações; baixa capacidade de influenciar na política, dentre outras. Essas questões, como visto, contribuem para aumentar a assimetria de poder no interior desses órgãos.

Nesse contexto, alguns dados obtidos a partir da pesquisa realizada na legislação que regulamentou os conselhos previdenciários dos RPPS paraibanos merecem ser retomados.

Assim, a pesquisa demonstrou que existem, atualmente, 93 conselhos previdenciários instituídos no âmbito dos 71 RPPS criados no Estado da Paraíba.

Observou-se a prevalência de RPPS que instituíram apenas um conselho previdenciário (49 regimes – 69%), conferindo a este conselho as atribuições de cogestão e de fiscalização, indo, portanto, de encontro ao defendido pela literatura no sentido de que essas funções não deveriam estar concentradas em um único conselho (CALAZANS, 2013a; MOREIRA; GÓES, 2015; LIMA; PAIVA, 2019). Nesse sentido, a pesquisa

evidenciou que dos 93 conselhos existentes, 49 (52%) acumulam essas duas funções, enquanto que 22 deles (24%) apresentam funções apenas deliberativas e igual número apenas atribuição de fiscalização.

A análise realizada nas legislações dos conselhos demonstrou, ainda, a predominância, no Estado da Paraíba, de conselhos compostos por 5 membros (42 conselhos – 45%), majoritariamente integrados por representantes do Governo (44 conselhos – 47%), o que demonstra fragilidade na divisão de poder no interior desses órgãos.

Em que pese isso, observou-se a predominância, nos conselhos pesquisados, de órgãos cujos representantes dos segurados são escolhidos ou por meio de eleição entre os próprios segurados ou através de indicação das entidades representativas destes (72 conselhos – 77%). Além disso, a pesquisa revelou a existência de um quantitativo considerável de conselhos previdenciários em que o presidente deste órgão é escolhido pelo Chefe do Poder Executivo ou é alguém que ocupa cargo ou função por ele nomeado ou designado (38 conselhos – 41%). Para 21 destes 38 conselhos, restou prevista, em lei, a atribuição de voto de desempate ao presidente do conselho, o que possibilita o direcionamento das decisões dos conselhos para o atendimento dos interesses do Governo.

Por fim, a pesquisa evidenciou existir uma predominância de conselhos com reuniões trimestrais (28 conselhos – 30%) e conselhos cujas legislações regulamentadoras se omitiram em relação ao pagamento de remuneração aos seus membros pela participação nesses órgãos (43 conselhos – 46%), enquanto que em 24 (26%) esse pagamento restou autorizado e em 26 (28%), vedado.

Para além de apenas demonstrar um panorama dos conselhos previdenciários instituídos no âmbito do Estado da Paraíba, os resultados apresentados evidenciam as diversas fragilidades que cercam esses órgãos. Essas fragilidades, ao contrário de provocar dúvidas quanto ao poder democratizante desses conselhos, constituem

verdadeiros espaços para o seu aprimoramento, de modo a permitir que esses instrumentos de controle e participação social na gestão previdenciária evoluam e, com isso, constituam efetivos ambientes de partilha de poder, em que os interesses dos segurados dos regimes previdenciários, do Governo e da sociedade sejam direcionados para um único propósito, qual seja, a melhoria da previdência, enquanto política pública.

REFERÊNCIAS

- ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357, jun. 2014.
- ALBUQUERQUE CARVALHO, Maria do Carmo. **Participação Social no Brasil Hoje**. Polis papers, São Paulo, 1998.
- ALMEIDA, Carla; MARTELLI, Carla Giani; LÜCHMANN, Lígia; COELHO, Rony; BERNARDI, Ana Júlia Bonzanini. Inovações democráticas e força institucional: os conselhos gestores no Brasil. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 64-90, jan./abr. 2021.
- ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 109, p. 68-92, jan./mar. 2012.
- ARANHA, Ana Luiza; FILGUEIRAS, Fernando. **Instituições de accountability no Brasil: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual**. Brasília: Enap, 2016.
- AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008.
- BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Regime Previdenciário dos Entes Federativos**. 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/dados-e-estatisticas/previdencia/painel-estatistico-da-previdencia/regimes-proprios-de-previdencia-social-1/regime-previdenciario-dos-entes-federativos>>. Acesso em 03 mar. 2023.
- CALAZANS, Fernando Ferreira. **A participação social na gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social: o caso do Fundo de Previdência do Estado de Minas Gerais - FUNPEMG**. 2010. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, 2010. 185 f.
- CALAZANS, Fernando Ferreira. A participação social nos conselhos gestores dos regimes próprios de previdência no Brasil: desafios contemporâneos para a efetividade de um Direito Constitucional. **BDA – Boletim de Direito Administrativo**, São Paulo, NDJ, ano 33, n. 2, p. 134-145, fev. 2017.
- CALAZANS, Fernando Ferreira. Participação e controle social: a experiência da gestão

compartilhada nos regimes estaduais de previdência dos funcionários públicos. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, p. 52-71, abr., mai. jun. 2013a.

CALAZANS, Fernando Ferreira. Participação popular na gestão dos regimes de previdência dos servidores públicos. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco**, Recife, p. 92-106, dez. 2013b.

CALAZANS, Fernando Ferreira. Participação social como mecanismo de fortalecimento das ações de governança e controle da sociedade e dos Tribunais de Contas: os conselhos dos regimes de previdência estaduais. In: COIMBRA, Wilber Carlos dos Santos; OLIVEIRA FILHO, Raimundo (Org.). **O estado do bem-estar social, os Tribunais de Contas e a boa governança pública**. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, Rondônia, p. 123-146, 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2014.

ENAP. **Controle Social** – Módulo 3: Controle social e cidadania I. ENAP: Brasília, 2015.

FILGUEIRAS, Fernando. Burocracias do controle, controle da burocracia e accountability no Brasil. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea: Enap, 2018. p. 355-381.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016.

GURZA LAVALLE, Adrian; BARONE, Leonardo Sangali. Conselhos, associações e desigualdades. In: ARRETCHE, Marta (Org.). **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: Editora UNESP, CEM, 2015. p. 51-76.

GURZA LAVALLE, Adrian; GUICHENEY, Hellen; VELLO, Bruno Grisotto. Conselhos e regimes de normatização: padrões decisórios em municípios de grande porte. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 36, n. 106, p. 1-27, 2021.

GURZA LAVALLE, Adrian; VOIGT, Jessica; SERAFIM, Lizandra. O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, p. 609-650, 2016.

ISUNZA VERA, Ernesto; GURZA LAVALLE, Adrian. Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 92, p. 105-121, 2012.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Tribunais de Contas do Brasil – Jurisdição e competência**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

LIMA, Diana Vaz de; PAIVA, Karine Cristiane de Oliveira. A caracterização e a operacionalização dos conselhos e sua atuação na governança da previdência pública municipal. Síntese: **Revista da Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 70-87, jul./dez. 2019.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn; BORBA, Julian. Estruturas de oportunidades políticas e participação: uma análise a partir das instituições emergentes. In: Encontro Anual da ANPOCS St. Estrutura Social, Ação Coletiva E Poder Político, 31., 2007, Caxambu, MG. *Anais...* Caxambu, MG: ANPOCS ST, 2007.

MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MOREIRA, Valfran de Aguiar; GÓES, Cláudia. Gestão democrática dos conselhos municipais de previdência: instrumento de transparência dos regimes próprios de Previdência Social. *Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 36-55, jan./jun. 2015.

OLIVEIRA, Osório Chalegre. Conselhos municipais de previdência social: democracia, transparência e controle social. *Revista RPPS do Brasil*, Catalão, 3 out. 2011.

PAES DE PAULA, Ana Paula. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *RAE-Revista de Administração de Empresas*, [S.l.], v. 45, n. 1, p. 36-49, jan. 2005.

PARAÍBA. Tribunal de Contas. **Banco de Legislação**. 2023a. Disponível em: <<https://legislacao.tce.pb.gov.br/>>. Acesso em: 02 mar. 2023.

PARAÍBA. Tribunal de Contas. **TRAMITA**. 2023b. Disponível em: <<https://tramita.tce.pb.gov.br/tramita/pages/main.jsf>>. Acesso em: 02 mar. 2023.

RIBEIRO, Ronaldo. O Instituto da Paridade nos Colegiados Previdenciários. In: VIEIRA, Lúcia Helena (Coord.). **Regimes Próprios: aspectos relevantes**. v. 12. São Bernardo do Campo: ABIPEM, APEPREM, 2018, p. 25-44.

ROCHA, Enid. A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. In: VAZ, Flavio Tonelli; MUSSE, Juliano Sander; SANTOS, Rodolfo Fonseca dos. **20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafios da seguridade social**. Brasília: Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil, 2008, p. 131/148.

SILVA, Renata Fabiana Santos. Participação democrática e efetividade das políticas públicas no âmbito dos Regimes de Previdência dos Servidores Públicos. *Revista Direitos Fundamentais e Alteridade*, Salvador, p. 95-110, jan./jun. 2019.

SOUSA, Sara Maria Rufino de. **A atuação do Tribunal de Contas da Paraíba (TCE-PB) em relação aos conselhos previdenciários municipais: uma análise sob a ótica do controle e da participação**. 2022. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública e Cooperação Internacional). João Pessoa, Universidade Federal da Paraíba, 2022. 148 f.

SOUSA, Sara Maria Rufino de; NASCIMENTO, Anderson Rafael. A participação social e os conselhos dos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS: uma análise a partir dos RPPS do Estado da Paraíba. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DE CAMPO DE PÚBLICAS, 4. *Anais...*Brasília: Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, 2021.

Cel. Lanes Randal Prates Marques

Diretor de Previdência do Serviço Social Autônomo PARANÁPREVIDÊNCIA, com certificação avançada como dirigente de RPPS. Doutor em Segurança Pública, Mestre em Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública. Bacharel em Direito e em Segurança Pública. Especialista em: Administração de Pessoas com ênfase no Setor Público (UFPR/CEPPAD), Administração de Trânsito (Puc/PR), Didática do Ensino Superior (Puc/PR), Segurança Pública (PUC/RS), Política, Estratégia e Planejamento (Adesg/Faculdade Espírita), Gerenciamento Integrado da Segurança Pública (IBPEX), Direito Administrativo Disciplinar (UTP). Após 35 anos de serviço foi para reserva como Chefe do Estado-Maior da Polícia Militar do Paraná. Autor de 8 livros, exerceu docência junto a Pontifícia Universidade Católica do Paraná e Academia Policial Militar do Guatupê.

Danilo Alexandre Mori Azolini

Possui graduação em Segurança Pública (2015). Possui graduação em Direito (2020). Atualmente é mestrando em Sociologia na Universidade Estadual de Londrina - UEL (2022/24). Docente da Polícia Militar do Paraná. Membro da Câmara Técnica de Polícia Comunitária e Direitos Humanos da Polícia Militar do Paraná. Autor de livros. Membro da Academia de Letras dos Militares Estaduais do Paraná - ALMEPAR. Atualmente é 1º Tenente da Polícia Militar do Paraná e possui sua lotação como Oficial do Estado-maior do 30º Batalhão de Polícia Militar, em Londrina-PR.

09

SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL DOS MILITARES: UMA ANÁLISE SISTÊMICA E JURÍDICA DAS NORMAS DE APLICAÇÃO

1 INTRODUÇÃO

2 O REGIME DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

2.1 Competência Legislativa

2.1.1 Limites dos entes federativos para legislar

2.2 Aplicação do SPSM

2.2.1 Sobre a inatividade dos militares estaduais

2.2.2 Pensão militar

2.2.3 Sobre a contribuição

2.2.4 Sobre o direito adquirido

2.2.5 Sobre a regra de transição (pedágio)

2.2.6 Sobre a contagem recíproca para fins de inatividade

3 CONCLUSÃO

REFERÊNCIAS

1 INTRODUÇÃO

A Seguridade Social (tratada no Capítulo II do Título VII da Constituição Federal), compreendida pelo conjunto integrado de ações destinadas a assegurar o direito relativo à saúde, à previdência e à assistência social, assume um novo viés com a criação de um subsistema jurídico contido no regime constitucional próprio dos militares (BRASIL, 1988).

O Sistema de Proteção Social dos Militares (SPSM), está formado por um conjunto integrado de princípios e normas previstos na Constituição e na legislação infraconstitucional, assegurando direitos, serviços e ações, permanentes e interativos, de remuneração, pensão, saúde e assistência aos militares no Brasil, em âmbito federal (Marinha, Exército e Aeronáutica) e estadual (Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares).

O conjunto normativo do SPSM é composto pela Lei Federal nº 3.765, de 04/05/1960 (Pensão Militar) (BRASIL, 1960); Decreto-Lei nº 667, de 02/07/1969 (Organiza as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares) (BRASIL, 1969); Lei Federal nº 6.880, de 09/12/1980 (Estatuto dos Militares federais) (BRASIL, 1980); Lei Federal nº 13.954, de 16/12/2019 (Dispõe sobre a proteção social dos militares) (BRASIL, 2019b), e pelas respectivas Leis Estaduais que suplementam as regras gerais da União.

A respeito da atuação constitucional voltada aos militares, definiu-se um tratamento jurídico próprio e diverso dos demais¹, em face

1 RE 596.701-RG, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 26/06/2020: [...] 2. Há sensíveis distinções entre os servidores públicos civis e os militares, estes classificados como agentes públicos cuja atribuição é a defesa da Pátria, dos poderes constituídos e da ordem pública, a justificar a existência de um tratamento específico quanto à previdência social, em razão da sua natureza jurídica e dos serviços que prestam à Nação, seja no que toca aos direitos, seja em relação aos deveres. Por tal razão, é necessária a existência de um Regime de Previdência Social dos Militares (RPSM) distinto dos Regimes Próprios de Previdência civil e os militares, estes classificados como agentes públicos cuja atribuição é a defesa da Pátria, dos poderes constituídos e da ordem pública, a justificar a existência

das peculiaridades inatas da atividade, com seus riscos, seus perigos, seus anseios e sua necessidade sob o ponto de vista de preservação da ordem pública e defesa da sociedade.

A vida laboral castrense além da exposição da própria vida, há a rotina de trabalho com elevado grau de letalidade, risco a saúde (inclusive mental) e à integridade física, podendo exemplificar as abordagens policiais, o combate aos incêndios, o deslocar para o atendimento de ocorrências, não poucas vezes sem saber o grau de risco que lhe espera, ao enfrentar extenuantes jornadas de trabalho (diurnas sob sol, chuva e/ou frio, com variações de horário) ou, então, permanecer em serviço e na sua folga sob a constante ameaça de risco ao se deparar com uma ocorrência em que tem o dever de agir, faz-se necessária a consolidação de normas individuais e especiais, com o critério da especificidade legal, para lidar com essa realidade tão diversa do trabalhador celetista e estatutário.

Os militares além de enfrentarem os desafios inerentes à profissão, ainda estão subordinados a rígido regulamento administrativo-disciplinar, a exemplo do denominado Regulamento Disciplinar do Exército² (RDE), bem como estão sujeitos não só à legislação penal comum, mas também ao ordenamento penal e processual militar, com inúmeros outros tipos penais que, em tempos de paz e de guerra, são-lhe subordinados, a fim de manter o absoluto respeito à hierarquia e disciplina militar.

Apesar do contexto e da realidade mencionada, os militares envergam a farda, honram o juramento de defender a sociedade com o

de um tratamento específico quanto à previdência social, em razão da sua natureza jurídica e dos serviços que prestam à Nação, seja no que toca aos direitos, seja em relação aos deveres. Por tal razão, é necessária a existência de um Regime de Previdência Social dos Militares (RPSM) distinto dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), sendo autorizado constitucionalmente o tratamento da disciplina previdenciária dos militares por meio de lei específica. (Precedentes do STF: RE 198.982/RS, Rel. Min. Ilmar Galvão; RE 570.177, Rel. Min. Ricardo Lewandowski). 2 Decreto nº 4.346, de 26 de agosto de 2002, assim denominado como o “Regulamento Disciplinar do Exército”, sendo a ele subordinados os militares das Forças Armadas e, também, os militares estaduais (BRASIL, 2002).

sacrifício da própria vida e, diante do perigo, enfrentam as adversidades da segurança pública, da defesa civil e da segurança nacional, com maestria e dedicação para com o cumprimento do dever, são impedidos de sindicalização e greve, podem ser mobilizados tanto no serviço ativo, quanto na inatividade estão sujeitos ao cumprimento do decoro e ética profissional (sendo possível a perda do posto ou graduação na reserva), podem ser transferidos ilimitadamente em virtude do interesse público, sendo necessário e absolutamente preciso, o sistema de proteção social que estabeleça, de fato, mecanismos, metodologias e normas legais para sua efetiva proteção.

O Anuário Brasileiro de Segurança Pública³, demonstra de forma devastadora como os militares são vítimas fatais no exercício da sua profissão ou atuando em razão dela, tanto que em acurada pesquisa, Oliveira (2019) demonstra que o tempo de vida médio do policial militar do Paraná é de 66,3 anos e que o soldado de polícia tem tempo médio de vida reduzido para 61,9 anos de idade, em detrimento expectativa de vida média do brasileiro é de 77 anos de idade (IBGE apud SILVEIRA; CAVALLINI, 2022).

A partir da hermenêutica sistêmica das redações estipuladas, podemos afirmar, nas palavras de Roger Vasconcellos (2022), que o regime próprio dos militares é assentado na interpretação sistemática dos seguintes dispositivos constitucionais, elencados aqui em ordem topográfica: art. 5º, LXI; art. 12, §3º, VI; art. 14, §§ 2º e 8º; art. 22, XXI; art. 42 e §§ 1º a 3º; art. 61, §1º, II, "f"; art. 92, VI; arts. 122 a 124; art. 125, §§ 3º a 5º; art. 128, I, "c"; art. 142 e §§ 1º a 3º; art. 143 e §§ 1º e 2º; art. 144, V, § 4º in fine e §§ 5º e 6º; art. 201, §9-A. A técnica legislativa do constituinte é a da remissão expressa, ou seja, somente é possível aplicar aos militares os dispositivos expressamente definidos pela Constituição.

3 O Anuário Brasileiro de Segurança Pública traz, anualmente, dados estatísticos, infográficos, análises sociais e diversos estudos a respeito do cenário da segurança pública brasileira. Entre esses dados, apresenta comparativos sobre policiais mortos em serviço ou atuando em razão da profissão.

A partir de uma análise dos principais pontos que a novel normatização estabelece, visa-se com o presente texto adotar uma melhor compreensão acerca da nova redação legal, bem como estudar com maior nível de profundidade questões estruturais que foram objeto de arrimo dos legisladores, quando assim diferenciaram os militares dos demais regimes de previdência.

Espera-se, com a conclusão do presente artigo, que seja possível repercutir essa temática que é de grande relevância a todos os militares federais (Forças Armadas) e estaduais (militares dos estados, distrito federal e territórios), aos beneficiários dos militares falecidos e, de uma forma ampla, a toda a sociedade brasileira, afinal conhecer os direitos de quem os defende é conhecer sobre a concretude do próprio solo em que se caminha.

2 O REGIME DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

O Brasil adotou o princípio da unicidade do Regime de Previdência Social, prevendo as seguintes possibilidades:

- a) Regime Geral de Previdência Social – RGPS, disciplinado no art. 201 da CF/88, com as alterações decorrentes das sucessivas reformas, em especial as implementadas pelas Emendas Constitucionais (EC) nº 20, de 15/12/1998, nº 41, de 19/12/2003, e nº 103, de 12/11/2019. Destinado a trabalhadores, empregados públicos e profissionais autônomos (pessoas que exercem atividade laboral remunerada em geral).
- b) Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, instituído nos termos do art. 40 da CF/88. Destinado aos servidores públicos efetivos, de todas as esferas de Poder. Cabe

salientar que a constituição vedou aos entes federativos o estabelecimento e estruturação de novos regimes previdenciários.

- c) Sistema de Proteção Social dos Militares - SPSM, conforme art. 42 e 142 da CF/88. Destinado aos militares federais e estaduais.

Seria absolutamente possível afirmar que a Unidade Gestora (UG) de um RPPS (tanto federal quanto estadual) poderá gerir também o SPSM, disciplinando normas gerais de organização, funcionamento e responsabilidade quanto à sua gestão, dispondo a respeito de aspectos do modelo de arrecadação, a forma de fiscalização e controle pela União, os mecanismos de equacionamento, condições para responsabilização e, entre outros, parâmetros para apuração da base de cálculo. A unidade gestora poderá ter a finalidade de realizar pagamento dos inativos e pensionistas, além do gerenciamento dos assuntos relacionados à inscrição de dependentes, averbação de tempo de contribuição, revisão de proventos, abono de permanência, análise dos recursos administrativos, como também o acompanhamento e à apresentação de defesa perante o Tribunal de Contas do Estado de todas as matérias relacionadas ao SPSM.

Portanto a UG poderá ter a condução operacional e estratégica do sistema de previdência do Estado, isto é, o gerenciamento dos negócios previdenciários, a coordenação e o controle de todas as etapas e fluxos das atividades que lhe são típicas: arrecadação de contribuições, gestão de recursos acumulados e, principalmente, concessão, pagamento e manutenção de benefícios previdenciários.

A EC nº 103/2019 (BRASIL, 2019a) evidenciou a tendência unificadora entre RGPS e o RPPS, aproximando suas regras. Adotou, igualmente, o Regime de Previdência Complementar (RPC) como regra

no âmbito do RPPS (art. 40, §§ 14 a 16), permitindo inclusive a própria extinção do RPPS (art. 40, §22) com mecanismos de fomento à migração

de servidores ao novo modelo. Podemos exemplificar com os artigos 40 e 201 que se entrelaçaram em institutos como idade mínima, tempo de contribuição, piso e teto, pensão com redutor, critérios atuariais, dentre outros (art. 40, §12).

A mesma reforma instituída pela EC n° 103/2019, assegurou a segregação do regime constitucional dos militares, igualmente fixada pela Lei Federal 13.954/19, que foi objeto de profundo exame no âmbito do Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6917, da qual se extrai a seguinte ementa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PREVIDENCIÁRIO. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MATO GROSSO E EMENDA CONSTITUCIONAL ESTADUAL 92/2020. INCLUSÃO DE SERVIDORES MILITARES NO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO ESTADO. CONTRARIEDADE À NORMA GERAL FIXADA PELA UNIÃO, A PARTIR DA LEI FEDERAL 13.954/2019. (...) 1. A competência estatuída no art. 22, XXI, da Constituição Federal, consoante a reforma promovida pela EC 103/2019, outorga à União a prerrogativa de conceber normas gerais sobre inatividades e pensões das polícias militares. 2. No exercício dessa competência legiferante, foi editada a Lei Federal 13.954/2019, que reconheceu aos Estados-Membros a competência para disciplinarem o Sistema de Proteção Social dos seus respectivos militares, desde que não lhes sejam aplicadas as normas do regime próprio dos servidores civis. 3. O art. 140-A, § 2º, IV, da Constituição do Estado de Mato Grosso, ao prever que uma lei complementar estadual relacionada ao regime próprio de previdência social fixará, entre outros requisitos, condições para a aposentadoria dos policiais militares, revela-se incompatível com a Constituição Federal, por violar normas gerais fixadas em âmbito federal. (...) Ação direta julgada procedente. (BRASIL, 2022).

Sedimentando a juridicidade da segregação do SPSM na dimensão da inaplicabilidade dos institutos do RPPS ou do RGPS aos

militares.

2.1 Competência Legislativa

Por força do inciso XXI do art. 22 da CF/88, cabe privativamente à União legislar sobre normas gerais de inatividade e pensões, segundo a Carta Magna: “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...] XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação, mobilização, inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares; (Redação dada pela EC 103, de 2019)” (BRASIL, 1988, grifo nosso).

A Lei Federal 13.954/19, de 15/12/2019, determinou que o Sistema de Proteção Social dos Militares Estaduais deve ser regulado por lei específica do ente federativo, que estabelecerá seu modelo de gestão e poderá prever outros direitos, como saúde e assistência e sua forma de custeio.

Decentralizou-se, portanto, ao Estado-Membro a competência para regulamentar o regime próprio especial a ser aplicado aos integrantes da Polícia Militar, na qualidade de militares estaduais. Cito, nesse sentido, a lição de IVES GANDRA DA SILVA MARTINS: [...]

A margem conferida ao legislador estadual para regulamentar as matérias referidas pelo art. 142, § 3º, X, no entanto, não abarca a possibilidade de unificar o regime próprio dos servidores civis ao regime próprio dos militares. Os regramentos de ambos, antes apartados, entre outros, por obra de um preceito constitucional outrora revogado, atualmente encontram-se separados por força de normas de caráter geral estabelecidas em lei federal. [...]

A mesma Emenda à Constituição 103/2019 atribuiu, ainda, uma nova competência privativa direcionada ao legislador federal, assentando a necessidade de a União positivar normas gerais no tocante a “inatividades e pensões das polícias militares” (CF, art. 22, XXI). Nota-se, portanto, que, embora caiba aos Estados legislar sobre aspectos pontuais relacionados ao regime previdenciário de seus militares, regulamentando as especificidades atinentes aos temas previstos no artigo 142, § 3º, X, da Constituição Federal, compete à União conceber normas de caráter geral sobre sua aposentadoria (ADI 4.912, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 24/05/2016; ACO 3.396, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 19/10/2020). O Congresso Nacional editou, sob

tal direção, a Lei 13.954/2019, reconhecendo aos Estados-Membros a competência para disciplinarem o Sistema de Proteção Social dos seus respectivos militares, desde que não lhes sejam aplicadas as normas do regime próprio dos servidores civis. (BRASIL, 2019b, grifo nosso)

Após o marco regulatório da proteção social estabelecido pela Lei Federal 13.954, a competência dos entes subnacionais (Estados e DF) para legislar sobre inatividades e pensões dos militares estaduais deve observar, as normas gerais da união, sob pena de inconstitucionalidade e ilegalidade; no mesmo sentido, a legislação estadual anterior que conflite com as normas gerais de inatividade e pensão estão com eficácia suspensa (BRASIL, 19988, art. 24, § 4º)⁴.

É possível indicar, a exemplo de uma das disposições trazidas, que o art. 25 da Lei Federal nº 13.954/2019 trata sobre normas gerais de inatividade e pensões dos militares dos estados e do distrito federal, inovando e trazendo mudanças no que tange ao antigo Decreto nº 667/1969.

O art. 50-A da Lei Federal nº 13.954/2019, tem como foco a proteção dos militares estaduais e federais, através de medidas permanentes e interativas que tenham por finalidade regular sobre remuneração, pensão, saúde e assistência.

“Art. 50-A. O Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas é o conjunto integrado de direitos, serviços e ações, permanentes e interativas, de remuneração, pensão, saúde e assistência, nos termos desta Lei e das regulamentações específicas” (BRASIL, 2019b).

4 O entendimento sobre a suspensão da eficácia das normas estaduais colidentes com normas gerais da União restou sedimentado na jurisprudência da Suprema Corte, conforme o seguinte precedente: (...) À União cabe legislar sobre normas gerais, de observância cogente aos demais entes da federação (CF/88, art. 24, § 1º). 3. A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrária (CF/1988, art. 24, § 4º). Assim, lei estadual que entre em conflito com superveniente lei federal com normas gerais em matéria de legislação concorrente não é, por esse fato, inconstitucional, havendo apenas suspensão da sua eficácia. (...) (ADI 3829, Relator Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 11/04/2019, Publicação 17-05-2019) No mesmo sentido: ADI 2030, Relator Min. GILMAR MENDES, Pleno, J. em 09/08/2017, Publicação em 17-10-2018 (g.n.)

Ainda no art. 24, o qual passou por diversas complementações, alterações e nova redação legal, há o estabelecimento no art. 24-H da Lei Federal nº 13.954/2019 que toda e qualquer alteração nas regras dos militares das Forças Armadas, as normas gerais de inatividade e pensão militar dos militares estaduais devem ser ajustadas para a permanência e equilíbrio de sua simetria.

Art. 24-H. Sempre que houver alteração nas regras dos militares das Forças Armadas, as normas gerais de inatividade e pensão militar dos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, estabelecidas nos arts. 24-A, 24-B e 24-C deste Decreto-Lei, devem ser ajustadas para manutenção da simetria, vedada a instituição de disposições divergentes que tenham repercussão na inatividade ou na pensão militar. (BRASIL, 2019b).

Dessa forma, a norma veda a instituição de normas ou disposições que possam, de alguma forma, divergir ou que tenham reflexo e repercussão no âmbito de compreensão normativa sobre a inatividade e pensão militar, a fim de preservar ao máximo a simetria e equidade entre os militares estaduais e os militares federais.

2.1.1 Limites dos entes federativos para legislar

Após mencionar, expressamente, as vedações perante as legislações estaduais, de modo que as normas gerais estabelecidas não sejam tangenciadas aos preceitos fundamentais e finalísticos da norma federal, o art. 24-I da Lei Federal nº 13.954/2019 indica o que os estados da federação podem fazer.

Art. 24-I. Lei específica do ente federativo pode estabelecer:
I - regras para permitir que o militar transferido para a reserva exerça atividades civis em qualquer órgão do ente federativo mediante o pagamento de adicional, o qual não será incorporado ou contabilizado para revisão do benefício na inatividade, não servirá de base de cálculo para outros benefícios ou vantagens e não integrará a base de contribuição

do militar; e

II - requisitos para o ingresso de militares temporários, mediante processo seletivo, cujo prazo máximo de permanência no serviço ativo será de 8 (oito) anos, observado percentual máximo de 50% (cinquenta por cento) do efetivo do respectivo posto ou graduação.

§ 1º O militar temporário de que trata o inciso II do caput deste artigo contribuirá de acordo com o disposto no art. 24-C deste Decreto-Lei e fará jus aos benefícios de inatividade por invalidez e pensão militar durante a permanência no serviço ativo.

§ 2º Cessada a vinculação do militar temporário à respectiva corporação, o tempo de serviço militar será objeto de contagem recíproca para fins de aposentadoria no Regime Geral de Previdência Social ou em regime próprio de previdência social, sendo devida a compensação financeira entre os regimes (BRASIL, 2019b).

Os entes federativos possuem autonomia para adotar regras que possam permitir que o militar transferido para a inatividade exerça atividades civis em órgãos do próprio ente federativo, mediante pagamento adicional que, por sua vez, não incorpora os vencimentos e não servirá como base de cálculo para demais benefícios ou vantagens.

Preceitua ainda, que os estados da federação podem estabelecer requisitos para o ingresso de militares temporários, algo que ocorre já com frequência nas Forças Armadas, mas não tanta no âmbito dos estados, arrimando como parâmetro o tempo máximo de 08 (oito) anos de serviço e que não ultrapasse metade da quantidade de efetivo do respectivo posto ou graduação.

Com relação aos militares temporários, importante frisar que contribuem de acordo com o art. 24-C da Lei Federal nº 13.954/2019 e terá direito aos benefícios da inatividade por invalidez e pensão militar durante a permanência no serviço ativo.

É deveras importante tal previsão legal pois, diante dos riscos inerentes à atividade militar, sobretudo entre os militares estaduais que exercem o policiamento ostensivo e preventivo, caso haja alguma lesão ou acidente ocorrido em serviço ou em que o militar temporário atue em razão da função, caso tal fato gere sua invalidez, terá todos os

direitos dos militares efetivos e não temporários.

Finalizado o tempo de serviço dos militares temporários, caso não haja nenhuma intercorrência ou questão de saúde, o tempo de serviço militar contará de forma recíproca para fins de aposentadoria no Regime Geral de Previdência Social ou em regime próprio de previdência social, estabelecendo-se as devidas compensações financeiras entre os regimes (tema que será tratado especificamente no presente texto).

2.2 Aplicação do SPSM

A Lei Federal nº 13.954/2019 institui normas gerais relativas à legislação sobre os aspectos atinentes ao Sistema de Proteção Social e, em especial, prevê, delimita e expressa novas redações sobre temas essenciais ligados aos militares estaduais, como as condições de inatividade, pensões, direito adquirido, contribuições e diversos outros temas que modificam o ordenamento castrense nessa órbita.

2.2.1 Sobre a inatividade dos militares estaduais

A norma regulamenta a inatividade integral e proporcional, prevê a reforma por invalidez, a remuneração na inatividade e a transferência compulsória para reserva, nos seguintes termos:

Art. 24-A. Observado o disposto nos arts. 24-F e 24-G deste Decreto-Lei, aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios as seguintes normas gerais relativas à inatividade:

I - a remuneração na inatividade, calculada com base na remuneração do posto ou da graduação que o militar possuir por ocasião da transferência para a inatividade remunerada, a pedido, pode ser:

a) integral, desde que cumprido o tempo mínimo de 35 (trinta e cinco) anos de serviço, dos quais no mínimo 30 (trinta) anos de exercício de atividade de natureza militar; ou

b) proporcional, com base em tantas quotas de remuneração do posto ou da graduação quantos forem os anos de serviço, se transferido para a inatividade sem atingir o referido tempo mínimo;

II - a remuneração do militar reformado por invalidez decorrente do exercício da função ou em razão dela é integral, calculada com base na remuneração do posto ou da graduação que possuir por ocasião da transferência para a inatividade remunerada;

III - a remuneração na inatividade é irredutível e deve ser revista automaticamente na mesma data da revisão da remuneração dos militares da ativa, para preservar o valor equivalente à remuneração do militar da ativa do correspondente posto ou graduação; e

IV - a transferência para a reserva remunerada, de ofício, por atingimento da idade-limite do posto ou graduação, se prevista, deve ser disciplinada por lei específica do ente federativo, observada como parâmetro mínimo a idade-limite estabelecida para os militares das Forças Armadas do correspondente posto ou graduação.

Parágrafo único. A transferência para a reserva remunerada, de ofício, por inclusão em quota compulsória, se prevista, deve ser disciplinada por lei do ente federativo (BRASIL, 1969).

Com relação à remuneração a ser recebida a partir da transferência para a inatividade a pedido, a lei adota como balizador de cálculo a última patente exercida pelo militar quando de sua ida para a inatividade, também conhecida como reserva remunerada.

Para tanto, há a aplicação de proventos integrais, desde que cumpridos 35 (trinta e cinco) anos de efetivo serviço, sendo que destes ao menos 30 (trinta) anos devem ter sido cumpridos exclusivamente em atividade militar.

Por outro lado, terá direito aos proventos proporcionais tendo como base tantas quantas forem as cotas de remuneração do posto ou graduação a partir dos anos de serviço, no caso de sua transferência para a inatividade sem atingir o tempo mínimo de tempo de serviço.

Outro ponto relevante que o presente artigo expressa é no caso da transferência para a inatividade em decorrência de invalidez, de modo que se a causa originária e que decorreu a invalidez foi em serviço ou atuando em razão da função militar, terá direito ao recebimento de vencimentos integrais, utilizando-se como base a patente hierárquica que detinha quando do acidente.

O direito à denominada paridade é também resguardada, isto

é, o inciso III do art. 24-A da Lei Federal nº 13.954/2019 determina que a remuneração percebida quando da inatividade é irredutível e, não somente isso, prevê do mesmo modo o direito aos mesmos valores revistos aos militares da ativa que ocupem o mesmo posto ou graduação, ou seja, caso haja aumento salarial ao soldado da ativa, o soldado inativo também terá direito ao mesmo valor.

Por fim, o último ponto trazido a lume pelo artigo em espeque é a autonomia para que cada ente federativo possa legislar a respeito da idade limite para a transferência compulsória para a inatividade, devendo portanto disciplinar cada estado separadamente a respeito e fixar os devidos parâmetros.

O Art. 26 do mesmo diploma legal permitiu que os entes federativos optassem, por meio de ato infralegal do Poder Executivo, que a data prevista no art. 24-F fosse transferida para até 31 de dezembro de 2021, dessa forma a partir de 1º de janeiro de 2022, os militares que não estão protegidos pelo direito adquirido, passam a ser disciplinados, para inatividades e pensões pelos art. 24-A e seguintes do Decreto Lei Federal nº 667/69.

2.2.2 Pensão militar

Com relação ao direito de pensão, no que tange os familiares dos militares estaduais, o art. 24-B da Lei Federal nº 13.954/2019 assim estabelece:

Art. 24-B. Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios as seguintes normas gerais relativas à pensão militar:

I - o benefício da pensão militar é igual ao valor da remuneração do militar da ativa ou em inatividade;

II - o benefício da pensão militar é irredutível e deve ser revisto automaticamente, na mesma data da revisão das remunerações dos militares da ativa, para preservar o valor equivalente à remuneração do

militar da ativa do posto ou graduação que lhe deu origem; e
 III - a relação de beneficiários dos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, para fins de recebimento da pensão militar, é a mesma estabelecida para os militares das Forças Armadas (BRASIL, 2019b).

Cabe enfatizar que as Forças Armadas e os militares estaduais do Distrito Federal possuem norma que disciplina o tema desde 1960 (BRASIL, 1960). Para os demais militares a Lei Federal nº 13.954 garantiu que o benefício da pensão militar deve ser de igual valor à remuneração do militar da ativa ou inatividade quando de seu falecimento.

Torna claro que a remuneração é irredutível com relação à transferência à inatividade, robustecendo o princípio da irredutibilidade de vencimentos no que tange à pensão militar, resguardando inclusive que eventuais aumentos ou reposições salariais atingem de forma equânime o valor percebido através da pensão.

Adotou-se o critério da igualdade entre os militares, sejam eles estaduais ou federais. O citado texto legal disciplina, também, que os beneficiários da pensão militar são os mesmos para os casos relativos aos militares dos entes federativos e aos militares do Exército, Marinha e Aeronáutica.

2.2.3 Sobre a contribuição

A tutela da proteção social dos militares disciplinada pela Lei n. 13.954/2019 possui natureza retributiva, de repartição simples, o que significa dizer que o Tesouro⁵ deve suportar o custeio de seus militares, ativos ou inativos, e pensionistas militares, independentemente de fundo ou critérios de equilíbrio atuarial, em parâmetros simétricos⁶

⁵ Decreto-Lei n. 667/69, art. 24-C, § 1º. Compete ao ente federativo a cobertura de eventuais insuficiências financeiras decorrentes do pagamento das pensões militares e da remuneração da inatividade, que **não tem natureza contributiva**. (Incluído pela Lei nº 13.954, de 2019) (BRASIL, 1969, grifo nosso)

⁶ Decreto-Lei n. 667/69, art. 24-H. Sempre que houver alteração nas regras dos militares das Forças Armadas, as normas gerais de inatividade e pensão militar dos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, estabelecidas nos arts. 24-A, 24-B e 24-C deste Decreto-Lei, devem ser ajustadas para **manutenção da simetria**, vedada a instituição de disposições divergentes que tenham

entre as forças federais e estaduais.

O RGPS e os RPPS ancoram-se no princípio da contributividade, já o SPSM preserva o princípio da disponibilidade do militar, sendo calculado os seus proventos de inatividade, não em razão do tempo de contribuição, mas exclusivamente conforme o tempo de serviço militar (disponibilidade).

Assim a contribuição previdenciária sobre a remuneração dos militares estaduais, seja oriunda de ativos, inativos, ou pensionistas, está disciplinada no art. 24-C da Lei Federal nº 13.954/2019 que destina a receita ao custeio das pensões militares e da inatividade dos militares.

Art. 24-C. Incide contribuição sobre a totalidade da remuneração dos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, ativos ou inativos, e de seus pensionistas, com alíquota igual à aplicável às Forças Armadas, cuja receita é destinada ao custeio das pensões militares e da inatividade dos militares.

§ 1º Compete ao ente federativo a cobertura de eventuais insuficiências financeiras decorrentes do pagamento das pensões militares e da remuneração da inatividade, que não tem natureza contributiva.

§ 2º Somente a partir de 1º de janeiro de 2025 os entes federativos poderão alterar, por lei ordinária, as alíquotas da contribuição de que trata este artigo, nos termos e limites definidos em lei federal. (BRASIL, 2019b)

Cabe a cada ente federativo dispor sobre a cobertura de eventuais insuficiências financeiras que possam, direta ou indiretamente, decorrer ao pagamento das pensões militares e da remuneração da inatividade, a qual não tem natureza contributiva.

Cada estado da federação, portanto, deve criar mecanismos de controle e estruturação no que se relacione à cobertura de déficit financeiro para pagamento dos militares estaduais, sendo responsabilidade exclusiva e não delegatória a cada estado-membro do Brasil.

repercussão na inatividade ou na pensão militar. (Incluído pela Lei nº 13.954, de 2019) (BRASIL, 1969, grifo nosso).

Caberá, dessa forma, a cada estado legislar através de lei específica, dispondo sobre demais aspectos que se relacionem com a inatividade e a pensão militar dos militares estaduais, devendo-se seguir as diretrizes das normas gerais estabelecidas pela Lei Federal nº 13.954/2019, não prevendo dispositivos conflitantes ou que não sigam, teleologicamente, as finalidades da norma geral.

Art. 24-D. Lei específica do ente federativo deve dispor sobre outros aspectos relacionados à inatividade e à pensão militar dos militares e respectivos pensionistas dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios que não conflitem com as normas gerais estabelecidas nos arts. 24-A, 24-B e 24-C, vedada a ampliação dos direitos e garantias nelas previstos e observado o disposto no art. 24-F deste Decreto-Lei.

Parágrafo único. Compete à União, na forma de regulamento, verificar o cumprimento das normas gerais a que se refere o caput deste artigo (BRASIL, 2019b).

O preceituado no parágrafo único do art. 24-D da Lei Federal nº 13.954/2019, determina que a União terá por responsabilidade a fiscalização e verificação se os entes federativos irão, de fato, cumprir com o estabelecido em normas gerais no espectro federal, sendo passível inclusive de ser rechaçada norma conflituosa e declarada eventual inconstitucionalidade.

2.2.4 Sobre o direito adquirido

O direito adquirido, de forma objetiva, é protegido de forma absoluta através de um sistema constitucional que cria, dentro de seu próprio mecanismo judicante, formas para preservar e proteger direitos que poderiam, caso não blindados, serem tolhidos, modificados, subtraídos ou extintos nos casos de novas leis criadas em tempo e espaço.

De forma conjunta com o ato jurídico perfeito e a coisa julgada,

o direito adquirido vem no intuito de assegurar os direitos aos militares estaduais que foram transferidos à inatividade, assim como aos beneficiários de pensão militar, desde que tenham sido cumpridos até o dia 31 de dezembro de 2019 todos os requisitos exigidos pela lei vigente do ente federativo para a obtenção dos benefícios previdenciários.

Art. 24-F. É assegurado o direito adquirido na concessão de inatividade remunerada aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, e de pensão militar aos seus beneficiários, a qualquer tempo, desde que tenham sido cumpridos, até 31 de dezembro de 2019, os requisitos exigidos pela lei vigente do ente federativo para obtenção desses benefícios, observados os critérios de concessão e de cálculo em vigor na data de atendimento dos requisitos (BRASIL, 1969).

Dessa forma, caso até a data indicada o militar estadual ou beneficiário da pensão militar já tenham adquirido os direitos enquanto vigorava legislação e regulamentação pretérita, a novel norma não prejudicará os direitos percebidos, mantendo-os e os preservando de modo inatingível.

2.2.5 Sobre a regra de transição (pedágio)

A Lei Federal nº 13.954/2019, considerando ser uma norma que trata de direitos sensíveis e constitucionais, adotou regras de transição àqueles militares da ativa ou inativos que já exerciam a função militar quando de sua entrada em vigor.

Porém, para tanto, não foram atingidos pelas mudanças em sua totalidade, mas por outra senda tiveram a previsão de uma regra de transição com o acréscimo de uma base percentual para o direito à transferência para a inatividade. Conforme preceitua o art. 24-G da Lei Federal nº 13.954/2019:

Art. 24-G. Os militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios

que não houverem completado, até 31 de dezembro de 2019, o tempo mínimo exigido pela legislação do ente federativo para fins de inatividade com remuneração integral do correspondente posto ou graduação devem:

I - se o tempo mínimo atualmente exigido pela legislação for de 30 (trinta) anos ou menos, cumprir o tempo de serviço faltante para atingir o exigido na legislação do ente federativo, acrescido de 17% (dezessete por cento); e

II - se o tempo mínimo atualmente exigido pela legislação for de 35 (trinta e cinco) anos, cumprir o tempo de serviço exigido na legislação do ente federativo.

Parágrafo único. Além do disposto nos incisos I e II do caput deste artigo, o militar deve contar no mínimo 25 (vinte e cinco) anos de exercício de atividade de natureza militar, acrescidos de 4 (quatro) meses a cada ano faltante para atingir o tempo mínimo exigido pela legislação do ente federativo, a partir de 1º de janeiro de 2022, limitado a 5 (cinco) anos de acréscimo (BRASIL, 2019b).

Até a data de 31 de dezembro de 2019, os militares estaduais que não completaram o tempo mínimo exigido pela legislação do ente federativo para sua transferência à inatividade com remuneração integral do posto ou graduação devem crescer 17% de tempo de serviço para cumprimento, considerando-se o tempo mínimo de serviço militar para a transferência à inatividade.

Caso o ente federativo estabeleça como tempo mínimo para a inatividade 30 (trinta) anos de serviço ou menos, o militar deverá cumprir o tempo de serviço faltante para seu atingimento, acrescido de 17%, computando-se em anos, meses e dias.

Por outra órbita, caso o tempo mínimo exigido pelo ente federativo for de 35 (trinta e cinco) anos de efetivo serviço, o militar apenas deverá, portanto, cumprir o tempo total de serviço conforme a legislação do respectivo estado federado assim tiver estabelecido.

Vale ressaltar que o art. 24-G da Lei Federal nº 13.954/2019 estabelece em seu parágrafo único que é condição obrigatória que o militar deva contar ao menos 25 (vinte e cinco) anos de exercício em atividade militar, crescendo-se em 04 (quatro) meses a cada

ano faltante para que atinga o tempo mínimo, limitando-se até 05 (cinco) anos de acréscimo e, para isso, deve-se considerar como marco temporal a data de 1º de janeiro de 2022, desde que norma estadual, não disponha diferente.

2.2.6 Sobre a contagem recíproca para fins de inatividade

A contagem de tempo entre o serviço militar e o tempo de contribuição do RGPS ou do RPPS terão contagem recíproca para a finalidade de inatividade do militar.

Art. 24-J. O tempo de serviço militar 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 referentes aos demais regimes.** (BRASIL, 1969, grifo nosso)

Da mesma forma, fará jus ao direito de compensação financeira entre as receitas de contribuição referentes aos militares e as receitas de contribuição referentes aos demais regimes, visando-se preservar os direitos percebidos por todo o lapso temporal contributivo.

Delimitada, portanto, a possibilidade jurídica da compensação previdenciária entre o RGPS, RPPS e SPSM, já disciplinado no § 9º e 9º-A, do art. 201 da CF/88.

§ 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, 1988).

Em que pese a Lei nº 9.796/199 (alterada pela Lei nº 13.846/2019), dispor sobre a compensação financeira entre o RGPS e os regimes de previdência dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos casos de contagem recíproca de tempo de contribuição para efeito de aposentadoria. A Lei Federal nº 13.954/2019, no Art. 24-J, disciplinou a contagem recíproca, bem como no § 2º do art. 24-I, permitiu ao ente federativo, disciplinar por meio de lei específica a contagem recíproca para fins de aposentadoria no RGPS ou no RPPS, dos militares estaduais oriundos do SPSM.

3 CONCLUSÃO

O Sistema de Proteção Social dos Militares Estaduais, está vigorosamente assentado na legislação pátria, com amplo posicionamento sobre sua constitucionalidade e adequada regulamentação. Identificando que há uma vasta gama de normas gerais que servem como arrimo de direção para que os estados adotem e sigam em conformidade com as normas federais.

A Emenda Constitucional nº 103, de 2019 foi trazida a debate com todas as mudanças legais que dela consubstanciaram, modificando o texto constitucional com relação a aspectos conceituais, de carreira e previdenciários relativos aos militares, sobretudo aos militares dos entes federativos.

Em conjunto com os dispositivos constitucionais, a Lei Federal nº 13.954/2019 foi delineada e seus principais pontos de estudo, e de objetivo deste artigo, foram detalhadamente analisados, observando-se os reflexos das mudanças dela advindas e de que forma reverberam no cotidiano do militar.

Como a própria Lei Federal nº 13.954/2019 assim permite e possibilita, os estados da federação terão autonomia para legislar

os meandros da nova norma e estipular os níveis de capilaridade que permearão o cenário previdenciário e de proteção social dos militares de cada ente federativo. Estes entes subnacionais possuem o dever de implementar as respectivas legislações estaduais de proteção social dos militares, respeitando as normas gerais da União. Cabe enfatizar que o prazo legal para entrada em vigor das normas estaduais já escoou.

Seja com relação ao tempo de serviço para aposentadoria com proventos integrais, à transferência para a inatividade, as regras para a concessão da pensão militar ou as condições de invalidez por lesões ou acidentes decorrentes do serviço militar, entre inúmeros outros pontos, os Estados deverão manter a integralidade e paridade da remuneração de inatividade e da pensão militar, devendo pautar a legislação com vista à uniformidade nacional da profissão militar.

As vicissitudes da atividade militar, seja no âmbito das Forças Armadas ou no complexo cenário das Polícias Militares dos estados federados, representam um atributo elementar para que o presente Sistema de Proteção se consolide, considerando a ausência de inúmeros direitos que demais servidores públicos ou trabalhadores celetistas possuem, e os militares não os tem, como também pelos riscos inerentes à atividade militar, que coloca em risco à vida diariamente seus trabalhadores.

Caberá a União disciplinar e regulamentar questões como a Compensação Previdenciária, uma vez há intensa previsão legal para aplicação junto ao SPSM, RGPS e RPPS. Norma infra legal deverá definir prazos e condições de da compensação entre os regimes.

Buscou-se auxiliar os diálogos e discussões sociais relativos a esta temática de tamanha importância e relevância junto ao cenário social, contribuindo com sua compreensão, estudo e repercussão, permitindo que os direitos dos militares sejam preservados e sempre mantidos em mais alto grau de importância perante a sociedade.

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 4.346, de 26 de agosto de 2002. Aprova o Regulamento Disciplinar do Exército (R-4) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, ano 139, n. 165, 27 ago.2002.

BRASIL. Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969. Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 jul. 1969.

BRASIL. *Lei nº 13.954, de 16 de dezembro de 2019*. Altera a Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980 (Estatuto dos Militares), **Diário Oficial da União**, Brasília, ano 157, n. 243, 17 dez. 2019b.

BRASIL. *Lei nº 3.765, de 4 de maio de 1960*. Dispõe sobre as Pensões Militares. **Diário Oficial da União** Brasília, 4 maio 1960.

BRASIL. *Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980*. Dispõe sobre o Estatuto dos Militares. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 dez. 1980.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6917. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 21 de março de 2022. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 21 mar. 2022.

OLIVEIRA, Rodrigo Kravetz. A expectativa de vida do policial militar: uma comparação com a população geral. **Revista Ciência e Polícia**, Brasília, v. 1, n. 1, 2019.

SILVEIRA, Daniel; CAVALLINI, Marta. Expectativa de vida do brasileiro sobe de 76,8 para 77 anos. **G1 Economia**, Rio de Janeiro, 25 nov. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/11/25/expectativa-de-vida-sobe-de-768-para-77-anos.ghtml>. Acesso em: mar. 2023.

VASCONCELLOS, Roger Nardys. A consolidação do Sistema de Proteção Social dos Militares à luz dos recentes precedentes do Supremo Tribunal Federal – ADI 6917 e Tema 1177. **ANERMB**, 13 set. 2022. Disponível em: <https://anermb.com.br/a-consolidacao-do-sistema-de-protecao-social-dos-militares-a-luz-dos-recentes-precedentes-do-stf-%EF%BF%BC/>. Acesso em: mar. 2023.

Isabel Roxane Cardoso Aires

Pós-graduada em temática de Direito Constitucional pela Universidade Católica de Brasília, UCB, Brasil; Pós-graduada em Direito e Processo do Trabalho pela UniEvangélica. Bacharel em Direito com aprovação no Exame da Ordem dos Advogados do Brasil, servidora efetiva do Ministério da Previdência Social, trabalhou na área de legislação de gestão de pessoas, foi Chefe da Divisão de Orientação Normativa e Coordenadora de Orientação e Informações Técnicas, atua na Coordenação de Normatização e Acompanhamento Legal do Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público da Secretaria de Regime Próprio e Complementar, do Ministério da Previdência Social, Brasil.

10

A COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PREVIDENCIÁRIA COMO INSTRUMENTO PARA O ATINGIMENTO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA

1 INTRODUÇÃO

2 CONCEITOS NECESSÁRIOS À ANÁLISE DO TEMA

3 EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL DOS REGIMES
PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA

4 A CONTRIBUIÇÃO DA COMPENSAÇÃO FINANCEIRA
PREVIDENCIÁRIA PARA O EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

REFERÊNCIAS

1 INTRODUÇÃO

Este artigo visa demonstrar que os valores percebidos pelos regimes próprios de previdência social, a título de compensação financeira previdenciária, auxiliam no atingimento do equilíbrio financeiro e atuarial do respectivo regime de previdência.

Para tanto, o presente trabalho foi estruturado para responder as seguintes questões: i. o que é a compensação financeira previdenciária estabelecida constitucionalmente; ii. de que trata a exigência constitucional de equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência; iii. qual a importância e os reflexos da compensação financeira previdenciária para o atingimento do equilíbrio financeiro e atuarial pelos Regimes Próprios de Previdência.v

Para responder as questões acima elencadas, este trabalho adotou como metodologia de pesquisa a revisão bibliográfica, sendo realizada a análise e exposição de normas, dados oficiais e da doutrina especializada em direito previdenciário constitucional. Nesse sentido, a referida análise permitiu constatar que dentre os inúmeros instrumentos utilizados com a finalidade de alcançar o equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios de previdência está a compensação financeira previdenciária.

2 CONCEITOS NECESSÁRIOS À ANÁLISE DO TEMA

Dada a importância que alguns conceitos assumem para a evolução do tema, mostra-se necessário apresentar, logo de início, o significado do termo contagem recíproca de tempo de contribuição.

Na obra Comentários à lei básica da Previdência Social,

Wladimir Novaes Martinez, conceitua a contagem recíproca de tempo de contribuição nos seguintes termos:

A soma de períodos de trabalhos prestados sucessivamente na iniciativa privada e para órgãos públicos ou vice-versa, para fins de implementação dos requisitos dos benefícios concedíveis pelos diferentes regimes em que contemplados. (MARTINEZ, 2006, p. 515)

A Ministra do Superior Tribunal de Justiça (STJ), Maria Thereza de Assis Moura ao abordar o assunto esclarece:

[...] A contagem recíproca é, na verdade, o direito à contagem de tempo de serviço prestado na atividade privada, rural ou urbana, para fins de concessão de aposentadoria no serviço público ou, vice-versa, em face da mudança de regimes de previdência [...] (BRASIL, 2008).

A partir dos conceitos doutrinários supracitados, no âmbito deste trabalho, o direito constitucional à contagem recíproca será considerado como aquele que permite ao trabalhador utilizar o tempo de contribuição que possui em regime previdenciário no qual já foi vinculado em outro regime de previdência que venha a se vincular. Trata-se de instituto indispensável a materialização da compensação financeira previdenciária, cujo objetivo é distribuir o ônus do pagamento do benefício entre os regimes previdenciários envolvidos.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) a contagem recíproca de tempo assume envergadura constitucional, restando autorizada na administração pública e na atividade privada, rural e urbana. A CF/1988 também estabelece a compensação financeira entre os regimes de previdência envolvidos (§ 2º do art. 202).

Com a superveniência da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, o tempo de serviço considerado por lei, para efeito de aposentadoria, e cumprido até 16 de dezembro de 1998 (data da publicação da EC n.º

20, de 1998) passou a ser contado como tempo de contribuição¹. Essa é a previsão expressa contida no artigo 4º da Emenda Constitucional nº 20, de 1998 e do artigo 195, § 2º da Portaria MTP nº 1.467, de 2022.

Já Emenda Constitucional nº 103, de 2019 incluiu expressamente no texto constitucional a contagem recíproca do tempo de contribuição também entre os regimes próprios de previdência social e do tempo de serviço militar exercido nas atividades de que tratam os arts. 42, 142 e 143 da Constituição Federal, observada a compensação financeira (§ 9º e 9º-A, do art. 201 da CF).

De outra banda, sobre o assunto, relevante a observação feita por Amado (2020) ao tratar da necessidade de previsão legal expressa para autorizar a contagem recíproca para os benefícios que exigem contribuição previdenciária: "Na verdade, perdeu a chance de ampliar o texto para a contagem recíproca para outros benefícios, como prevê o artigo 94, *caput*, da Lei 8.213/91, o que ocorre na pensão por morte do RGPS (Lei 8.213/91, art. 77, § 5º) e RPPS federal (art. 222, § 4º, da Lei 8.112/90)" (AMADO, 2020, p. 248).

Isso porque, conforme previsão do § 9º do art. 201 da Constituição Federal de 1988, a contagem recíproca se dá para fins do benefício de aposentadoria. E a legislação infraconstitucional autoriza a contagem recíproca no caso de pensão por morte do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) da União. Resta a contagem recíproca limitada, portanto, apenas para os benefícios de aposentadoria e pensão.

Superados os esclarecimentos necessários em relação a contagem recíproca, outro conceito relevante para o desenvolvimento do presente trabalho é o de compensação financeira.

Segundo Gagliano e Pamplona Filho (2020, p. 379) é pacífico

1 No presente artigo será utilizado o termo tempo de contribuição para se referir ao tempo de serviço considerado para fins de aposentadoria e cumprido até 16 de dezembro de 1998.

na doutrina pátria que a "compensação é uma forma de extinção de obrigações, em que seus titulares são, reciprocamente, credores e devedores".

Silva (2003, p. 114) ao tratar do assunto conceitua a compensação financeira previdenciária como "um mecanismo que objetiva distribuir o ônus do pagamento do benefício entre cada um dos regimes previdenciários, cujo tempo de filiação foi considerado na concessão do referido benefício".

Nesse sentido, o objeto do presente trabalho se limita à compensação financeira previdenciária, cuja natureza é descrita por Moraes nos seguintes termos:

[...] Possuem, na verdade, natureza financeira pública, correspondendo antes a transferências especiais, dado que destinadas a cobrir parcelas de participação devidas pelos regimes de origem no pagamento de benefícios previdenciários". (BRASIL, 2018b).

Em acréscimo, cabe trazer texto do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público:

A compensação financeira entre regimes previdenciários decorre da previsão constitucional de contagem recíproca do tempo de contribuição e tem a finalidade de evitar que o regime instituidor (responsável pela concessão do benefício) seja prejudicado financeiramente por ser obrigado a aceitar o tempo de contribuição do regime de origem sem ter recebido as correspondentes contribuições previdenciárias. (BRASIL, 2022a).

A partir dos conceitos e da natureza jurídica apresentados, é possível extrair que a compensação financeira previdenciária é um ato de ressarcimento, uma verdadeira contrapartida com o intuito de contrabalançar o custo com o pagamento da aposentadoria e pensão dela decorrente. Assim, o regime previdenciário que receber as contribuições previdenciárias do trabalhador repassará valores ao regime que efetivamente pagará o benefício previdenciário para o

trabalhador, proporcionalmente aos valores que lhe foi recolhido.

Do texto constitucional é possível verificar que a garantia da contagem recíproca do tempo de contribuição pelo trabalhador traz, expressamente, como dela decorrente, a necessidade de os regimes previdenciários envolvidos se compensarem financeiramente. Dessa forma, distribui-se o ônus do pagamento do benefício proporcionalmente ao tempo de filiação do trabalhador em cada um dos sistemas envolvidos.

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.** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) (BRASIL, 1988, grifo nosso)

Entretanto, trata-se de regra constitucional de eficácia limitada², que exige regulamentação infraconstitucional. Tal regulamento foi editado somente em 1999, com a edição da Lei nº 9.796, de 1999. A referida norma é apontada como inconstitucional por alguns doutrinadores, a exemplo de Campos (2017, p. 368), segundo o qual a “Lei 9.796/99 é inconstitucional, em face dos arts. 1º, 18, 19, III, 25, 30, 32 e 201, § 9º, todos da Constituição da República”. Contudo, a lei mantém sua vigência e eficácia intocadas pela Corte Suprema.

A ausência de regulamentação para compensação financeira previdenciária dos RPPS entre si e nos casos de tempo de serviço militar gerava déficits ao regime instituidor. Conforme se pode extrair da pesquisa de Jedliczka (2015, p. 34). “A falta de regulamentação desta situação vem gerando déficits ao Regime Instituidor. Muito embora este, algumas vezes, também não pague a compensação previdenciária

2 Conforme Novelino (2020 p. 136) são aquelas normas que só manifestam “a plenitude dos efeitos jurídicos pretendidos pelo legislador constituinte após a emissão de atos normativos previstos ou requeridos por ela”.

daquele servidor que o deixou para se filiar a outro Regime Próprio". Situação superada apenas com relação aos RPPS, que teve a compensação financeira previdenciária dos regimes próprios entre si regulamentada pelo Decreto nº 10.188, de 2019.

Não obstante a inclusão do art. 8º-A, ao texto da Lei nº 9.796, de 1999, pela Medida Provisória nº 2.060, de 26/09/2000, com vistas a possibilitar a compensação financeira também entre os regimes próprios de previdência, o Decreto n.º 3.112, de 1999 foi omissivo quanto ao tema.

Foi apenas com Decreto nº 10.188, de 2019 que a compensação financeira entre os regimes próprios de previdência restou regulamentada, permitindo sua operacionalização. No entanto, continua pendente de regulamentação a compensação com o Regime de Proteção Social dos Militares, ainda que o tempo de serviço militar seja passível de contagem recíproca para fins de aposentadoria/inativação.

3 EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA

Embora a expressão equilíbrio financeiro e atuarial se apresente na linguagem normativa e técnica como um termo único, o que pode ser observado da definição trazida no inciso XV, do art. 2º da Portaria MTP nº 1.467, de 02/06/2022³, substitutiva daquelas previstas na revogada Portaria nº 464, de 19/11/2018⁴. Necessário pontuar que o equilíbrio

3 Art. 2º Para os efeitos desta Portaria, considera-se:

[...] XV - equilíbrio financeiro e atuarial: a garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das despesas projetadas, apuradas atuarialmente, que, juntamente com os bens, direitos e ativos vinculados, comparados às obrigações assumidas, evidenciem a solvência e a liquidez do plano de benefícios. (BRASIL, 2022b).

4 ANEXO - DOS CONCEITOS [...]

27. Equilíbrio atuarial: garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, ambas estimadas e projetadas atuarialmente, até a extinção da massa

financeiro e o equilíbrio atuarial são vieses distintos da relação entre despesas e receitas que visam garantir que os recursos do RPPS serão capazes de fazer frente a todas as suas obrigações, a curto e longo prazo.

Segundo Naron Gutierrez Nogueira (2012), a expressão equilíbrio financeiro e atuarial deve ser entendida como:

[...] a garantia de que os recursos do RPPS serão suficientes para o pagamento de todas as obrigações, tanto no curto prazo, a cada exercício financeiro, como no longo prazo, que alcança todo o seu período de existência. (NOGUEIRA, 2012, p. 159)

Nesse sentido, o equilíbrio financeiro se dará uma vez garantida a equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS, em cada exercício financeiro e o equilíbrio atuarial restará caracterizado se garantida a equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas calculadas e das obrigações programadas, apuradas atuarialmente, a longo prazo.

A observância do equilíbrio financeiro e atuarial pelos regimes previdenciários dos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é componente caracterizador dos RPPS, incluído ao art. 40 da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998⁵, em conjunto com o caráter contributivo e solidário. Exigência reproduzida no art. 40 da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003⁶.

de segurados a que se refere; expressão utilizada para denotar a igualdade entre o total dos recursos garantidores do plano de benefícios do RPPS, acrescido das contribuições futuras e direitos, e o total de compromissos atuais e futuros do regime.

28. Equilíbrio financeiro: garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro. (BRASIL, 2018b).

5 Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98). (BRASIL, 1988).

6 Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos

Com a Emenda Constitucional nº 103, de 2019 foi incluído o § 22⁷ ao art. 40 da Constituição Federal, que prevê a edição de lei complementar pela União estabelecendo normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade na gestão dos regimes próprios de previdência. Tendo o art. 9^o da Emenda Constitucional nº 103, de 2019, recepcionado a Lei nº 9.717, de 1998, enquanto não editada a lei complementar exigida.

O art. 1^o da Lei nº 9.717, de 1998 ao estabelecer os critérios a serem observados pelos 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 robustece essa exigência ao determinar que os RPPS deverão ser organizados com base em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir seu equilíbrio financeiro e atuarial.

O então Ministério da Previdência Social, no uso da competência que lhe foi atribuída pela Lei nº 9.717, de 1998, editou a Portaria MPS nº 402, de 2008 disciplinando os parâmetros gerais de organização e funcionamento dos RPPS. Citada Portaria teve seu regramento revogado e substituído pela Portaria MTP nº 1.467, de 2022, que trouxe capítulo dedicado ao equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS e anexo pormenorizando a aplicação dos parâmetros necessários à garantia

Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003). (BRASIL, 1988). 7 § 22. Vedada a instituição de novos regimes próprios de previdência social, lei complementar federal estabelecerá, para os que já existam, normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade em sua gestão, dispondo, entre outros aspectos, sobre: [...]

III - fiscalização pela União e controle externo e social;

IV - definição de equilíbrio financeiro e atuarial;

[...]

VI - mecanismos de equacionamento do déficit atuarial;

[...]

VIII - condições e hipóteses para responsabilização daqueles que desempenhem atribuições relacionadas, direta ou indiretamente, com a gestão do regime. (BRASIL, 1988).

8 Art. 9^o Até que entre em vigor lei complementar que discipline o § 22 do art. 40 da Constituição Federal, aplicam-se aos regimes próprios de previdência social o disposto na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, e o disposto neste artigo. (BRASIL, 2019).

desse equilíbrio.

Importa transcrever o texto de seu art. 25 (BRASIL, 2022b):
“Ao RPPS deverá ser garantido o equilíbrio financeiro e atuarial em conformidade com avaliações atuariais realizadas em cada exercício financeiro para a organização e revisão do plano de custeio e de benefícios”.

Também a Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) ao estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, no art. 69⁹ exige dos RPPS o caráter contributivo e a organização com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial.

Não é demais lembrar que, conforme previsão do inciso IV do § 2º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o Anexo de Metas Fiscais, que orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), conterá a avaliação financeira e atuarial do respectivo RPPS, de maneira que a avaliação atuarial realizada pelos RPPS assume força legal depois de publicada a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO do ente federativo.

Nessa perspectiva, possível concluir, a partir das lições de Nogueira (2012), que, embora várias normas já previssem a necessidade de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios de previdência social, a positivação e delimitação constitucional de seu conceito no § 1º¹⁰ do art. 9º da Emenda Constitucional nº 103, de 2019 acabou por imprimir robustez a sua efetiva exigência.

9 Art. 69. O ente da Federação que mantiver ou vier a instituir regime próprio de previdência social para seus servidores conferir-lhe-á caráter contributivo e o organizará com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial. (BRASIL, 2000).

10 Art. 9º [...]

§ 1º O equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência social deverá ser comprovado por meio de garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das despesas projetadas, apuradas atuariamente, que, juntamente com os bens, direitos e ativos vinculados, comparados às obrigações assumidas, evidenciem a solvência e a liquidez do plano de benefícios. (BRASIL, 2019).

Ao tratar do equilíbrio financeiro e atuarial Castro e Lazzari (2021, p. 114) apontam que “Poder Público deverá, na execução da política previdenciária, atentar sempre para a relação entre custeio e pagamento de benefícios, a fim de manter o sistema em condições superavitárias”

É lição do Professor Frederico Amado:

Na hipótese da avaliação apontar déficit atuarial, deverá ser apresentado no Parecer Atuarial plano de amortização para o seu equacionamento, ou então o ente federativo poderá optar pelo equacionamento do déficit atuarial do seu RPPS por intermédio de segregação da massa de seus segurados, assim considerada a separação dos segurados vinculados ao RPPS em grupos distintos que integram o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário, o que foi feito no RPPS do Estado do Rio Grande do Norte (2005) e da Bahia (2009). (AMADO, 2016, p. 1.541)

Desse modo, para fins de observância do equilíbrio financeiro e atuarial, os RPPS podem adotar como regime de financiamento de seu plano de benefícios, o regime financeiro de capitalização, o regime financeiro de repartição de capitais e regime financeiro de repartição simples, segundo previsão do art. 30¹¹ da Portaria MTP nº 1.467, de 2022. Situação que tem como principal consequência a garantia de recursos suficientes para arcar com o custeio do respectivo RPPS, incluídos dentre tais recursos aqueles provenientes da compensação financeira previdenciária.

11 Art. 30. Os entes federativos poderão adotar para apuração dos compromissos e determinação dos custos do plano de benefícios do RPPS, como fundamento da observância do equilíbrio financeiro e atuarial:

I - regime financeiro de capitalização, para cálculo dos compromissos relativos às aposentadorias programadas e pensões por morte decorrentes dessas aposentadorias; e

II - regime financeiro de repartição de capitais de cobertura, como o mínimo aplicável para cálculo dos benefícios não programáveis de aposentadorias por incapacidade permanente para o trabalho, pensões por morte delas decorrentes, bem como pensão por morte de segurados em atividade.

Parágrafo único. O cálculo dos compromissos relativos aos benefícios do Fundo em Repartição, em caso de segregação da massa e das massas previstas no § 1º do art. 27, que operam em regime financeiro de repartição simples, deverá ser efetuado por processo atuarial, observadas as normas de contabilidade aplicáveis ao setor público. (BRASIL, 2022b).

4 A CONTRIBUIÇÃO DA COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PREVIDENCIÁRIA PARA O EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL

A previsão do art. 249 da Constituição Federal, replicada e pormenorizada no art. 6º da Lei nº 9.717, de 1998 autoriza a constituição pela União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, de fundos integrados, cujo objetivo é o pagamento das obrigações decorrentes do plano de benefícios dos regimes próprios de previdência social, ou seja, fundo de natureza previdenciária destinado a prover o pagamento de aposentadorias e pensões, destacado do patrimônio e demais direitos e obrigações do Tesouro.

Com o intuito de manter a higidez das finanças desses fundos, existente previsão legal vedando a aplicação ou utilização de seus recursos para despesas diversas daquelas destinadas ao pagamento de benefícios previdenciários ou despesas administrativas¹² do respectivo regime. Nesse sentido, esclarece Leitão:

Para evitar os desvios de recursos para outras áreas, o art. 1º , III, da Lei n. 9.717/98 dispõe que as contribuições e os recursos vinculados ao Fundo Previdenciário da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo, e dos pensionistas, somente poderão ser utilizados para pagamento de benefícios previdenciários dos respectivos regimes, ressalvadas as despesas administrativas e observados os limites de gastos estabelecidos em parâmetros gerais. (LEITÃO, 2018, p. 673)

De acordo com Marisa Ferreira dos Santos (2022, p. 510) o “equilíbrio financeiro e atuarial é a chave da sobrevivência de qualquer

12 Lei nº 9.717, de 1998. Art. 1º [...] III - as contribuições e os recursos vinculados ao Fundo Previdenciário da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo, e dos pensionistas, somente poderão ser utilizadas para pagamento de benefícios previdenciários dos respectivos regimes, ressalvadas as despesas administrativas estabelecidas no art. 6º, inciso VIII, desta Lei, observado os limites de gastos estabelecidos em parâmetros gerais; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001). (BRASIL, 1998).

regime de previdência social, público ou privado". Nesse caso entendido o equilíbrio financeiro e atuarial do fundo de previdência do ente federativo.

Consoante o até aqui apontado, o equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes de previdência trazido no *caput* do art. 40 da Constituição Federal de 1988 apresenta-se como pedra basilar à sustentabilidade dos regimes próprios.

Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019). (BRASIL, 1988).

Extraí-se da seção 3 do presente artigo, que o RPPS será considerado equilibrado financeira e atuarialmente quando demonstra solvência e liquidez do plano de benefício, levando-se em conta os relacionamentos das receitas estimadas, das receitas projetadas, dos bens, direitos e ativos vinculados comparados às obrigações assumidas.

Desse modo, em linhas gerais, para a análise financeira e avaliação atuarial dos RPPS é necessário o levantamento do custo do regime, verificando-se o montante dos compromissos do plano de benefícios e determinando-se o modo de seu financiamento, por meio de um plano de custeio. Em que pese essa análise deva abarcar o relacionamento entre todas as receitas e despesas do fundo previdenciário, o objeto do presente estudo é limitado aos valores referentes a compensação financeira previdenciária.

Tendo em conta os servidores egressos de regime previdenciário diverso que utilizaram ou utilizarão seu tempo de contribuição para fins de aposentadoria junto ao RPPS, bem como aqueles que ingressaram ou ingressarão no RPPS levando consigo tempo de contribuição de outro regime previdenciário, é possível afirmar que os valores de compensação

daí decorrentes serão considerados no relacionamento entre receitas e despesas do fundo previdenciário. Em outras palavras, no que pertine a compensação financeira entre os regimes de previdência, em razão da contagem recíproca, tais valores integram as transferências de recursos financeiros entre os regimes previdenciários envolvidos.

Corroborando com essa afirmação a previsão do inciso XIV do art. 2º da Portaria MTP nº 1.467, de 2022 que inclui como recurso previdenciário “a totalidade dos créditos do ente instituidor do benefício, reconhecidos pelo regime de origem, relativos à compensação financeira prevista nos §§ 9º e 9º-A do art. 201 da Constituição Federal” (BRASIL, 2022b).

Em se tratando do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS, deve ser considerada a realização da avaliação atuarial fundada na base normativa dos benefícios, na base cadastral e na base atuarial. Especificamente quanto a relevância da compensação financeira previdenciária, em relação a última base citada, a legislação inclui expressamente dentre os seus parâmetros mínimos a estimativa dos valores a receber em razão da compensação financeira previdenciária - art. 46 da Portaria 1.467, de 2022.

Ademais, extrai-se das lições de Nogueira (2012 p. 171) que o tempo de serviço anterior ao ingresso do servidor no regime próprio e que será utilizado para fins de concessão de benefício, em razão de contagem recíproca de tempo de contribuição - chamado serviço passado¹³ - origina passivo atuarial¹⁴, em reforço à importância da

13 Portaria nº 1.467, de 2022

Anexo VI

[...]

Art. 2º [...]

XLIII - serviço passado: parcela do passivo atuarial do segurado correspondente ao período anterior a seu ingresso no RPPS do ente, para o qual não exista compensação financeira integral, e, para os beneficiários, à parcela do passivo atuarial relativa ao período anterior à assunção pelo regime próprio e para o qual não houve contribuição para custear esses benefícios. (BRASIL, 2022b).

14 Portaria nº 1.467, de 2022

Anexo VI

[...]

Art. 2º [...]

XXX - Passivo atuarial: é o valor presente, atuarialmente calculado, dos benefícios referentes aos

receita advinda da compensação para o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

Sobre o assunto, continua Nogueira (2012, p. 171): “Parte do passivo atuarial decorrente do serviço passado é financiada pela compensação financeira entre o RGPS e os RPPS, prevista no artigo 201, § 9º da Constituição e disciplinada pela Lei nº 9.796/1999, porém esta é insuficiente para a sua cobertura integral”.

Possível perceber do exposto que os valores recebidos a título de compensação financeira previdenciária são utilizados para cobrir a participação de outro regime no pagamento dos benefícios previdenciários em que houve contagem recíproca, mesmo nos casos em que a compensação financeira não se der de maneira integral. Embora esses valores não sejam suficientes para a cobertura da totalidade dos benefícios concedidos com compensação financeira previdenciária não integral, de certo que assumem papel importante na contribuição para o equilíbrio financeiro e atuarial do regime ao evitar a relocação de outras receitas para custear essa espécie de despesa.

Evidenciada a relevância das receitas advindas da compensação financeira previdenciária para o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS, em reforço parte-se para uma análise de dados. À vista dos relatórios oficiais de resultado mensal da compensação financeira previdenciária disponíveis no site gov.br, possível fazer as seguintes constatações:

Limitada a competência de maio/2022, feitos os ajustes dos valores referentes à estoque e fluxo na forma do art. 11 do Decreto nº 10.188, de 2019, os RPPS terão a receber do RGPS, a título de compensação financeira previdenciária o valor de R\$ 326.085.647, 17 (trezentos e vinte e seis milhões, oitenta e cinco mil, seiscentos e quarenta e sete reais e dezessete centavos). Procedida análise semelhante em relação ao RGPS, verifica-se a quantia a receber dos

servidores, dado determinado método de financiamento do plano de benefícios (BRASIL, 2022b).

regimes próprios de previdência social no valor de R\$ 26.179.683,24 (vinte e seis milhões, cento e setenta e nove mil, seiscentos e oitenta e três reais e vinte e quatro centavos).

Restringida a análise ao Distrito Federal e aos estados da federação, tem-se que apenas dois dos RPPS desses entes federativos possuem valores a pagar ao RGPS, e em todos os demais casos os valores são a receber. Esses valores só podem ser utilizados exclusivamente para o pagamento de benefícios previdenciários¹⁵, refletindo, portanto, no ajuste de gastos do RPPS, a contribuir com seu equilíbrio financeiro e atuarial.

Releva acrescentar que diversas previsões relacionadas aos valores percebidos a título de compensação financeira previdenciária constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal contribuem para a aferição do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes de previdência. São exigências expressas no inciso II, § 1º do art. 53 e na alínea "a", IV, § 2º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, a inclusão na Lei de Diretrizes Orçamentárias dos entes federativos "das projeções atuariais dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos" e "avaliação da situação financeira e atuarial: a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador" (BRASIL, 2000). E, para fins da Lei de Responsabilidade Fiscal as receitas provenientes da compensação financeira previdenciária são incluídas na receita corrente líquida (RCL). Também é previsão expressa do art. 19, § 1º, inciso VI, alínea "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal que os valores percebidos a título de compensação financeira previdenciária ficam excluídos do limite de despesas total com pessoal previsto no art. 169 da Constituição Federal.

Vê-se, pois, que as projeções atuariais e a avaliação da situação financeira e atuarial dos RPPS devem ser incluídas na Lei de Diretrizes

15 Decreto nº 10.188, de 2019: Art. 15. Os recursos financeiros recebidos pelo RPPS a título de compensação financeira somente poderão ser utilizados no pagamento de benefícios previdenciários do respectivo regime. (BRASIL, 2019)

Orçamentárias dos entes federativos, devendo ainda as receitas provenientes da compensação financeira previdenciária estar incluídas na receita corrente líquida, sendo excluídas do limite constitucional de gastos com pessoal, a impactar na aferição do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apresentados os conceitos necessários a análise do objeto do presente trabalho, foi esclarecido o que é a compensação financeira previdenciária e de que se trata a exigência constitucional de equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social. Restando demonstrada a importância e os reflexos da compensação financeira previdenciária para o atingimento do equilíbrio financeiro e atuarial pelos RPPS.

Quanto a compensação financeira previdenciária, a garantia originalmente expressa no § 2º do art. 202 da Constituição Federal, é no sentido de que o trabalhador poderá levar o tempo de contribuição que possui em seu regime previdenciário de origem para outro regime de previdência que venha a se vincular, fazendo-se necessária a distribuição do ônus do pagamento do benefício entre os regimes previdenciários envolvidos. Nesse sentido, os valores recebidos a título de compensação financeira previdenciária são utilizados para cobrir a participação de outro regime no pagamento dos benefícios previdenciários em que houve contagem recíproca.

No que pertine ao equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios de previdência social, sua positivação e delimitação constitucional, trazidas pelo § 1º do art. 9º da Emenda Constitucional nº 103, de 2019, imprime robustez a sua efetiva exigência. O atingimento do equilíbrio financeiro e atuarial nada mais é do que a garantia de

que os recursos do regime previdenciário serão suficientes para o pagamento de suas obrigações presentes e futuras.

Em se tratando da relação entre a compensação financeira previdenciária e o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS, resta demonstra a importância da compensação financeira previdenciária como fonte de custeio da previdência, com reflexos no ajuste das contas do RPPS e, portanto, com capacidade de impactar no equilíbrio financeiro e atuarial do regime de previdência dos servidores públicos.

Não obstante a possibilidade da compensação financeira se dá de maneira parcial em relação ao período objeto de contagem recíproca, e mesmo que esses valores não sejam suficientes para a cobertura da totalidade dos benefícios concedidos com compensação financeira previdenciária, de certo que, ainda assim, assumem papel importante na contribuição para o equilíbrio financeiro e atuarial do regime ao evitar a relocação de outras receitas para custear essa espécie de despesa. Em outra perspectiva também assume poder de influência na gestão pública face a previsão legal de que, para viabilidade econômica do regime, constatado déficit financeiro no fundo, caberá ao ente federativo respectivo proceder com a sua cobertura, conforme dispõe o § 1º do art. 2º da Lei nº 9.717, de 1998.

REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico. **Curso de Direito e Processo Previdenciário**. 9. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

AMADO, Frederico. **Reforma da previdência comentada**. Salvador: Editora JusPodivm, 2020.

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. 243, 23 dez. 2019.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)**. 9. ed. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2022a.

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

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, ano 138, n. 86-E, 5 maio 2000.

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 Fazenda. Portaria nº 464, de 19 de novembro 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, ano 155, n. 244, 20 dez. 2018b.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. Portaria nº 1.467, de 02 de junho de 2022. Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cumprimento à Lei nº 9.717, de 1998, aos arts. 1º e 2º da Lei nº 10.887, de 2004 e à Emenda Constitucional nº 103, de 2019. **Diário Oficial da União**, Brasília, ano 160, n. 106, 6 jun. 2022b.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Ação Recisória nº 3.629/RS. Relatora: Min. Maria Thereza de Assis Moura, 23 de junho de 2008. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 9 set. 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2605/DF. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 10 de outubro de 2018. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 29 out. 2018b.

CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. **Regimes próprio de previdência social dos servidores públicos**. 8. ed. Curitiba: Juruá, 2017.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 25. ed. São Paulo: Forense, 2021.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Manual de Direito Civil**. 4. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

JEDLICZKA, Claudia Cristiane. Contagem recíproca de tempo de contribuição entre regimes próprios de previdência e a descompensação financeira. In: MOGNON, Alex (org.). **Regimes Próprios: Aspectos Relevantes**, edição especial. São Bernardo do Campo: APEPREM, 2015.

LEITÃO, André Studart. **Manual de direito previdenciário**. 5. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2018.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Comentários à lei básica da Previdência Social, tomo II**. 7. ed., São Paulo: LTr, 2006.

NOGUEIRA, Naron Gutierre. **O Equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS**: de princípio constitucional a política pública de Estado. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2012. (Coleção Previdência Social. Série Estudos, v. 34).

NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Ed. JusPodivm, 2020.

SANTOS, Marisa Ferreira dos. **Esquemático** - Direito Previdenciário, 12. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2022.

SILVA, Delúbio Gomes Pereira da. **Regimes de Previdência Social dos Servidores Públicos no Brasil**: Perspectivas. São Paulo. LTr Editora. 2003.



Majoly Aline dos Anjos Hardy

Procuradora do Município de Curitiba, Assessora Previdenciária do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Curitiba, Coordenadora de Pós Graduação da Escola da Magistratura Federal do Paraná, membro da COPAJURE.

11

APOSENTADORIA DAS PESSOAS TRANSGÊNEROS NOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

1 INTRODUÇÃO

2 O TERMO TRANSGÊNERO

3 A DIFERENÇA DE IDADE PARA APOSENTADORIA ENTRE
HOMENS E MULHERES

4 O USO DO NOME SOCIAL

5 O PROJETO DE LEI Nº 684/22

6 DECISÕES JUDICIAIS

7 ALGUMAS PROPOSTAS DOUTRINÁRIAS

8 CONCLUSÃO

REFERÊNCIAS

1 INTRODUÇÃO

Falar sobre as desigualdades de gênero no Brasil ainda é um tabu, sob diversos aspectos. Estudos demonstram que as mulheres ganham menos que os homens, trabalham mais (muito se fala em dupla jornada), estão em maior quantidade de profissionais em determinadas áreas, mas escassas em outras, porém, ao mesmo tempo, vivem mais que eles (DIEESE, 2023). Mas, se existe tanta desigualdade entre sexos biológicos, pior ainda é a situação das pessoas transgênero em diversos aspectos.

Até pouco tempo atrás a Organização Mundial de Saúde considerava as pessoas que não se identificavam com seu sexo biológico como doentes mentais. Com o CID11 a questão passou a ser tratada como transtorno de identidade de gênero e a integrar o compartimento de comportamentos sexuais (MIGUELI, 2021).

Muitas análises são realizadas para estudar essa população, envolvendo diversas áreas, tais como sociologia, antropologia, psicologia e medicina. Entretanto, neste artigo não adentraremos na análise dos fatos históricos que procuram classificar e interpretar a transexualidade, nem mesmo em discussões sobre direitos humanos ou dificuldade de inserção no mercado de trabalho pelos transgêneros. Nossa intenção é única e exclusivamente provocar no leitor o debate sobre a concessão de aposentadoria para os transgêneros, sobretudo nos Regimes Próprios de Previdência Social-RPPS, apresentando, em rápida análise, alguns questionamentos, tais como, qual regra de aposentadoria utilizar: a do gênero masculino ou do feminino? Qual o momento correto para se verificar o cumprimento dos requisitos exigidos, principalmente a idade?

Para tanto, discorreremos sobre o sistema binário previdenciário brasileiro, com diferentes idades para aposentadoria exigidas para

homens e mulheres. Demonstraremos a inexistência de legislação para concessão de aposentadoria para os transgêneros. Traremos algumas decisões judiciais e orientações normativas, além de estudos doutrinários existentes, discorrendo sobre projeto de lei que tramita na Câmara dos Deputados.

Não examinaremos questões científicas ou faremos análises transdisciplinares das várias áreas que envolvem a discussão sobre igualdade de gênero. Nosso intuito é apenas trazer o tema para debate, aguçando a curiosidade dos estudiosos dos RPPS.

2 O TERMO TRANSGÊNERO

Transgênero é o indivíduo que não se identifica com seu sexo biológico, tendo o sentimento de não pertencimento ao gênero biológico. Não é portador de qualquer anomalia em razão desse sentimento, mas vive em conflito com sua identidade de gênero. Ele pertence a um sexo biológico, mas se identifica com o sexo oposto.

Conforme lição de Pancotti (2020, p. 42), uma das maiores estudiosas do tema no Brasil, na obra originada de sua Dissertação de Mestrado perante o Centro Universitário Eurípides e Marília:

Pode-se afirmar que os transgêneros são indivíduos que creem pertencer ao sexo oposto ao de sua morfologia. Sentem-se aprisionados em um corpo desconforme e anseiam adequar sua autopercepção à imagem visual do próprio corpo, seja radicalmente por meio cirúrgico e hormonal, alterando a forma dos órgãos genitais e formato do corpo, seja performando o papel condizente sensorialmente.

Importante não “confundir orientação sexual com identidade de gênero. Tendo em vista que a orientação sexual e afetiva do indivíduo

guarda relação com a projeção da identificação do sujeito sobre o outro” (MACHADO, 2019, p. 35).

Nesse sentido, para as pessoas trans não há um sentimento de pertencimento a sua orientação sexual, não existe compatibilidade entre o gênero atribuído e o sentimento íntimo. Pessoas transgêneras lutam por uma causa: fazer valer para a sociedade a sua própria identidade de gênero, independente do sexo biológico.

Essa é uma avaliação muito importante para os comentários que faremos ao longo deste estudo. A definição da identidade de gênero pertence a cada pessoa, ela é “essencialmente subjetiva, introspectiva, inconsciente” (MACHADO, 2019, p. 45). E, nesse sentido, a regulamentação dos direitos previdenciários dos transgêneros não pode se afastar das perspectivas médicas, sociológicas, psicológicas ou antropológicas, quanto à análise de sua identidade sexual. Qualquer norma que venha definir regras de aposentadoria para esse grupo de pessoas - se um dia forem criadas - não poderá ignorar a dificuldade pela qual passam na sociedade para fazer valer sua identidade de gênero.

Como afirma Pancotti (2020, p. 63):

O exercício da identidade é a expressão da liberdade para o ser humano. Assim, somente somos livres se podemos vivenciar nossa real identidade em todos os aspectos da vida, seja social ou intimamente. Daí a frequente constatação na fala dos transexuais do sentimento de aprisionamento em um corpo desconforme, do sentimento angustiante de restrição que os leva a fazer parte da estatística que aponta o alto índice de suicídios naquela população.

O Brasil vem evoluindo aos poucos na garantia desse direito à identidade sexual dos transgêneros. No que diz respeito ao objeto deste trabalho, citamos ato do Conselho Nacional de Justiça-CNJ, o Provimento nº 73, de 28 de junho de 2018, que regulamenta a possibilidade de alteração do prenome e do gênero nos assentos de

nascimento e casamento de pessoa transgênera nos Cartórios de Registro Civil. E nesse documento o termo utilizado é o transgênero.

Esse Provimento é resultado da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal-STF na Ação Direta de Inconstitucional-ADI nº 4275, que permitiu que pessoas transexuais e transgêneros possam solcitar essas alterações sem prévia cirurgia de mudança de sexo ou mesmo ação judicial com essa finalidade.

E como o CNJ se refere aos transgêneros, assim como Heloisa Pacontti, cuja obra e manifestações públicas foram emblemáticas para nosso estudo, esse termo será aqui adotado¹.

3 A DIFERENÇA DE IDADE PARA APOSENTADORIA ENTRE HOMENS E MULHERES

No Brasil prepondera o sistema binário (homens e mulheres) na previsão de direitos previdenciários². Conforme art. 19 da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, o segurado filiado ao Regime Geral de Previdência Social-RGPS será aposentado aos 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, acrescidos de outros requisitos. Essas mesmas idades foram adotadas para os servidores públicos federais no art. 10 da mesma Emenda, o que tem sido, de regra, seguido por diversos entes subnacionais³ que já promoveram reforma da previdência para

1 Algumas obras mencionam a palavra transexuais, como por exemplo, Machado (2019) e, também Mauss e Motta (2018).

2 Marco Aurélio Serau Junior aborda essa questão apresentando estudo realizado por Paulo Roberto de Oliveira Lima, em Isonomia entre os sexos no sistema jurídico nacional, que busca justificar o motivo para essa diferença de requisitos para obtenção de direitos previdenciários entre homens e mulheres (SERAU JUNIOR, 2018). A mesma análise é sinteticamente realizada por Silveira e Queiroz (2022).

3 Sobre legislações de entes subnacionais que já realizaram reforma da previdência para seus servidores públicos sugerimos verificar www.conaprev.org.br/legislacao e <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico-publico/sistemas/gescon-rpps/gescon>

seus servidores públicos titulares de cargo efetivo.

Sem embargo da discussão sobre as diferenças de tratamento entre homens e mulheres no campo profissional, familiar e social, que não será aqui abordado, interessa-nos saber que a idade para aposentadoria é diferente, até mesmo na aposentadoria para pessoas com deficiência. Realidade brasileira que não foi alterada pela EC nº 103/2019, mantendo essa diferenciação também para professores, em que pese a intenção projetada na PEC nº 287/2016⁴ de igualar essa idade para ambos os gêneros, até hoje não implementada.

No Projeto de Emenda Constitucional nº 6/2019, as idades propostas foram de 62 anos para mulheres e 65 para homens, justificando-se, na mensagem governamental, que se buscava aproximar alguns requisitos entre os gêneros, para acesso à aposentadoria, visando medidas para atingir equilíbrio no orçamento previdenciário. Na redação que foi aprovada, resultando na EC nº 103/2019, instituiu-se idade para aposentadoria no RGPS, até então inexistente, aproximando-se a idade exigida da mulher na aposentadoria por tempo de contribuição a do homem. No RPPS dos servidores federais o aumento na idade das mulheres até então vigente foi de sete anos e para os homens de cinco.

Foram aprovadas regras de aposentadoria onde a idade e os demais requisitos são idênticos para ambos os gêneros, tais como na aposentadoria de policiais e aposentadoria especial.

A discussão sobre igualdade de requisitos de concessão de aposentadoria entre diferentes gêneros não é nova⁵. Em que pese

4 Quando o governo enviou o Projeto de Emenda Constitucional nº 287/2016, que não foi aprovado, uma das propostas era igualar a idade de aposentadoria entre homens e mulheres aos 65 anos: Art. 40. [...] § 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados: I - por incapacidade permanente para o trabalho, no cargo em que estiver investido, quando insuscetível de readaptação; II - compulsoriamente, aos setenta e cinco anos de idade; ou III - voluntariamente, aos sessenta e cinco anos de idade e vinte e cinco anos de contribuição, desde que cumprido o tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria. (BRASIL, 2016).

5 Como por exemplo o estudo apresentado por Tavares e Mannarino (2017), no qual comentam que

essa salutar preocupação com esse tema no direito previdenciário, uma vez que não há como apartá-lo da discussão orçamentária, precisamos verificar como enquadrar os requisitos de aposentadoria de transgêneros, que não têm sido mencionados na legislação previdenciária, mas que podem provocar dúvidas no momento da concessão e, também, discussão quanto ao equilíbrio do sistema. Não há legislação regulamentando como conceder aposentadoria para as pessoas trans, e esse debate vai continuar existindo, possivelmente até que homens e mulheres brasileiros sejam aposentados com base nos mesmos requisitos.

4 O USO DO NOME SOCIAL

Antes de avançar no exame quanto as regras de aposentadoria de transgêneros, importante discorrermos sobre o que já existe no Brasil acerca do uso do nome social por essa população. Alguns ordenamentos normativos já regulamentaram o tema, mesmo sem prévia alteração do registro civil, como salienta Pancotti (2020, p. 123):

Na maioria das cidades e estados brasileiros existe previsão legal para proceder a tal alteração. Na cidade de São Paulo, isto é garantido pelo Decreto 58.228/2018. A norma dispõe sobre o uso do nome social e o reconhecimento da identidade de gênero de travestis, mulheres transexuais e homens trans em todos os órgãos da Administração Pública Municipal Direta e nas autarquias, fundações e empresas públicas e sociedades de economia mista municipais, bem como nos serviços sociais autônomos instituídos pelo Município, concessionárias de serviços públicos municipais e pessoas jurídicas referidas pelo art. 2º, inc. I, da Lei Federal 13.019, de 31.07.2014, que mantenham qualquer espécie de ajuste com a Administração Municipal.

No âmbito Federal, o Decreto 8.727/2016 também oferece garantia semelhante garantindo o uso do nome social e o reconhecimento da identidade de gênero de pessoas travestis e transexuais no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

na PEC 287/206 a proposta era de idade mínima de 65 anos para homens e mulheres.

Mesmo com esse avanço normativo, a documentação formal da pessoa ainda continuaria indicando o nome e sexo contidos no registro civil e, no que diz respeito aos servidores públicos, não há alteração de seus assentos funcionais. Apenas seria acrescentado o nome social ao nome civil e, geralmente, entre aspas⁶, sem alteração do sexo biológico.

O eproc, sistema de processo eletrônico utilizado por órgãos do Poder Judiciário,

[...] já está habilitado para a inclusão do nome social no cadastramento das partes no processo judicial. A nova ferramenta possibilita a advogados, servidores e demais usuários do sistema eproc a inclusão do nome social já no ingresso do processo judicial, possibilitando que o nome social não fique vinculado apenas ao processo no qual foi cadastrado, mas em todos os demais já existentes, tornando-o acessível e humanizado. (NOME..., [20-]).

O Tribunal Regional Eleitoral do Paraná também prevê o recadastramento com o nome social⁷.

Em que pese essa evolução, para a aposentadoria não basta apenas a inclusão do nome social, pois, como referimos antes, nosso sistema previdenciário é binário, ou seja, estabelece regras de aposentadoria para os gêneros masculino e feminino, os quais serão observados na documentação formal do segurado, seja ele do setor público ou privado.

Certo é que a partir da decisão do STF na ADI nº 4275 tornou-se concreta a autoidentificação das pessoas em seu registro civil, com predomínio da identidade de gênero sobre o sexo biológico, requisito obrigatório das certidões de nascimento, que agora pode ser alterado

6 Podemos citar diversas normas sobre o tema, tais como, Decreto Municipal de Curitiba nº 1734/2012, Resolução CNJ nº 270/2018, Resolução PGJ/MPPR nº 2077/2015, Portaria MPOG nº 233/2010, Portaria MS nº 1820/2009, art. 4º.

7 Disponível em: <https://www.tre-pr.jus.br/servicos-eleitorais/carta-de-servicos/servicos-cartorios-eleitorais/nome-social> acesso em 9 mar 2023.

pelo exercício desse direito.

E como afirma Pancotti:

Para fins de aposentadoria, é necessário que a pessoa trans tenha feito a alteração do prenome e do gênero **no registro civil e nos demais documentos sociais** como Carteira de Trabalho, CNIS, CPF e RG. Para os servidores públicos, **é importante transportar essas alterações para os apontamentos funcionais**, pois a documentação desta pessoa precisa estar uniformizada no momento do pedido de aposentadoria. (apud SALIBA, 2021, grifo nosso).

5 O PROJETO DE LEI Nº 684/22

Não há legislação específica dispondo sobre requisitos de aposentadoria de transgêneros. A Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991 não tem previsão sobre o tema. Tampouco os RPPS legislam a esse respeito. Surge, então, a seguinte questão: devem os transgêneros se enquadrar nas regras atualmente positivadas? Como avaliar o momento da aquisição desse direito previdenciário, antes ou depois da alteração do gênero no registro civil?

Alguns estudos vêm sugerindo algumas opções, que serão vistas em item posterior. A discussão sobre qual idade será adotada para aposentadoria dessa população ainda é muito recente, e são poucos os casos concretos de que se tem notícia. Talvez assim ocorra porque a expectativa de vida dessa população é muito baixa.

Toda ausência de lei causa insegurança jurídica, exige o debate e a busca de fontes de pesquisa. Enquanto essa matéria não for regulamentada, é importante verificar como está se comportando a jurisprudência ou se já existe algum direcionamento proferido por órgãos de controle externo dos RPPS, tais como os Tribunais de Contas.

Inédita no país foi a consulta formulada pelo RPPS do Município

de Itajaí, perante o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, autuada como CON 20/00596880. O TCE/SC concluiu que o gênero que deve ser observado na concessão da aposentadoria é aquele constante no registro civil da pessoa, no momento do requerimento do benefício previdenciário, decisão esta que foi tomada com base em tese de Repercussão Geral proferida pelo STF no Tema 761 e no julgamento do Recurso Especial nº 1.626.739 pelo Superior Tribunal de Justiça-STJ, que serão adiante comentados.

O TCE/SC afirmou que o princípio da dignidade e da vedação à discriminação devem estar presentes ao afirmar que

[...] é defeso ao ente público responsável pela análise de processos de aposentadoria proceder a tratamento diferenciado quando da tramitação de requerimentos aposentatórios de servidores que promoveram a alteração de seu gênero, atestada pelo documento de registro civil da pessoa natural. (SANTA CATARINA, 2022).

Essa decisão do TCE/SC foi origem de críticas e ironias, apesar do apoio que recebeu de entidades da sociedade civil. Tudo que é novo assusta, ainda mais nesse campo de discussão de igualdade de gênero que, como dissemos no início, ainda é um tabu no nosso país.

E não nos surpreende a justificativa que acompanha o projeto de lei nº 684/22, que tramita perante a Câmara dos Deputados, proposto logo após a divulgação dessa decisão do TCE/SC, cuja ementa é a seguinte:

Ementa: Acrescenta art. 100-A à Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para dispor que os critérios de idade e tempo de contribuição para fins de aposentadoria no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) deverão ser observados de acordo com o sexo biológico de nascimento, na concessão dos benefícios de aposentadoria de pessoas que obtiverem mudança de gênero no registro civil. (BRASIL, 2022).

O projeto propõe o acréscimo do art. 100-A na Lei nº 8213/1991

com a seguinte redação⁸:

Art. 100-A. Os critérios de idade e tempo de contribuição previstos nos arts. 19 e 22 da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, bem como os requisitos constantes das regras de transição previstas em seus arts. 15, 16, 17, 18, 20 e 21, deverão ser observados de acordo com o sexo biológico de nascimento, na concessão dos benefícios de aposentadoria de pessoas que obtiverem mudança de gênero no registro civil. (BRASIL, 1991).

A justificativa apresentada pelo Deputado proponente do projeto baseou-se unicamente na decisão proferida pelo TCE/SC, e vem justificada pela má-fé presumida de homens heterossexuais, que poderiam, ao completar 62 anos de idade, solicitar alteração de gênero no seu registro civil e pleitear aposentadoria com a idade dirigida às mulheres:

Assim, homens que, na véspera de completarem 62 anos de idade, decidirem mudar de gênero poderão usufruir desse critério favorecido de aposentadoria, criando o cenário perfeito para todo tipo de fraudes em detrimento do já deficitário sistema de previdência social. Preocupados com a possível adoção desse entendimento no âmbito do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, cuja legislação de regência é de iniciativa concorrente entre este Parlamento e o Poder Executivo Federal, propomos o presente Projeto de Lei para esclarecer e determinar que os critérios de idade e tempo de contribuição, para fins de aposentadoria, deverão ser observados, na concessão dos benefícios de aposentadoria de pessoas que obtiverem mudança de gênero no registro civil, de acordo com o sexo biológico de nascimento.

A pessoa que, nascendo homem, mas passando a se identificar com o gênero feminino em outro momento da vida, segue possuindo características biológicas do sexo masculino, que é, como já foi dito, o critério orientador da diferenciação de idade entre os sexos, pela presunção da perda da capacidade laboral pelo fenômeno do envelhecimento. Dessa maneira, permitir que homens que mudam de gênero possam se aposentar com a idade biológica das mulheres seria o mesmo que adotar um critério de idade e tempo de contribuição diferenciado em relação aos outros homens, o que é vedado pela Constituição Federal.

⁸ O projeto encontrava-se aguardando designação de Relator na Comissão de Direito Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados quando da elaboração do presente estudo pela autora.

O Deputado não apresentou qualquer embasamento científico que justificasse a intenção da proposta, pois não apresenta argumentos válidos ou dados estudos técnicos de sustentação. Simplesmente parte do princípio que homens agirão de má-fé, a beira de completar 62 anos de idade, alterando seu nome civil perante cartórios de registro civil apenas para se aposentar três anos antes. Vale lembrar que não basta a certidão de nascimento alterada, mas todos os assentos funcionais do servidor público terão que ser alterados. O mesmo serve para segurados do RGPS.

Não nos parece que a proposta do Deputado seja a melhor solução. Ela vai de encontro a algumas decisões já proferidas, que vêm se dirigindo em dignificar a identidade de gênero das pessoas transgênero, sem criar um modelo trinário de previdência, nem apelando à má-fé presumida. Pelo contrário, buscam proteger essa população que ainda não possui espaço digno na sociedade, condizente com sua condição de gênero.

Parece-nos pouco razoável que homens possam agir dessa forma, arcando com todo o tipo de consequências que um ato de má-fé desse tipo possa ocasionar, perante seu círculo social, familiar e profissional, sem qualquer histórico anterior que justifique tal atitude. Como não será exigido apenas o registro civil para a concessão do benefício, a proposta que tramita na Câmara dos Deputados já é preconceituosa e equivocada desde sua origem.

Inclusive, segundo o Provimento CNJ nº 73/2018, os Cartórios de Registro Civil não poderão anotar que se trata de pessoa transgênero e somente fornecerão cópia de inteiro teor do processo ao respectivo indivíduo. O procedimento é sigiloso e caso o cartório suspeite de fraude, falsidade ou má-fé, vício de vontade ou simulação quanto ao desejo real do requerente em alterar seu gênero e seu prenome, fará recusa fundamentada e encaminhará o pedido ao juiz corregedor competente. Por todos esses motivos a proposta do projeto de lei que

tramita na Câmara dos Deputados não pode ser levada a sério.

Segundo o Provimento, finalizado o procedimento de alteração do assento, o Cartório de Registro Civil comunicará o ato oficialmente aos órgãos expedidores do RG, CPF, Passaporte, bem como ao Tribunal Regional Eleitoral. Portanto, não se trata de mero ato de alteração de gênero para buscar aposentadoria antecipada.

6 DECISÕES JUDICIAIS

O STF deu o primeiro passo para o que podemos chamar de norte para análises jurídicas na concessão de aposentadoria aos transgêneros. Trata-se de decisão que vem embasando outras decisões judiciais no país, além de servir de parâmetro para análise do tema por diversos órgãos da administração pública brasileira. O julgamento foi proferido na ADI nº 4275, em 1/3/2018 cuja ementa assim expressa:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E REGISTRAL. PESSOA TRANSGÊNERO. ALTERAÇÃO DO PRENOME E DO SEXO NO REGISTRO CIVIL. POSSIBILIDADE. DIREITO AO NOME, AO RECONHECIMENTO DA PERSONALIDADE JURÍDICA, À LIBERDADE PESSOAL, À HONRA E À DIGNIDADE. INEXIGIBILIDADE DE CIRURGIA DE TRANSGENITALIZAÇÃO OU DA REALIZAÇÃO DE TRATAMENTOS HORMONAIS OU PATOLOGIZANTES.

1. O direito à igualdade sem discriminações abrange a identidade ou expressão de gênero.
2. A identidade de gênero é manifestação da própria personalidade da pessoa humana e, como tal, cabe ao Estado apenas o papel de reconhecê-la, nunca de constituí-la.
3. A pessoa transgênero que comprove sua identidade de gênero dissonante daquela que lhe foi designada ao nascer por autoidentificação firmada em declaração escrita desta sua vontade dispõe do direito fundamental subjetivo à alteração do prenome e da classificação de gênero no registro civil pela via administrativa ou judicial, independentemente de procedimento cirúrgico e laudos de terceiros, por se tratar de tema relativo ao direito fundamental ao livre desenvolvimento da personalidade.

4. Ação direta julgada procedente. (BRASIL, 2018).

A Ministra Cármen Lúcia foi muito assertiva em seu voto quando afirmou que: "a identidade de gênero não pode espelhar o único critério da anatomia, desconsiderando a vida psíquica do indivíduo....". E o Ministro Alexandre de Moraes expôs: "Há, nesse caso, uma clara contradição entre o estado civil da pessoa e seu modo de ser e agir perante a sociedade (poderíamos dizer: sua imagem pública), situação geradora de desconforto e constrangimento."

Segundo Pancotti:

Quando o STF proferiu esta decisão, ele alinhou o ordenamento jurídico brasileiro aos demais ordenamentos mundiais, dentre os quais eu destaco o da Corte Constitucional Europeia. O STF adotou também o entendimento contido no artigo 3º (direito ao reconhecimento da personalidade jurídica), artigo 7.1 (direito à liberdade pessoal, artigo 11.2 (direito à honra e dignidade) e artigo 18 (direito ao nome), do Pacto de San José da Costa Rica. [...] No entanto, e aqui falo para os operadores do Direito, é preciso também compreender que este reconhecimento é pleno e não restrito apenas à identidade civil. Aos que militam na área, é preciso lembrar que todos os documentos em que a pessoa **trans figure, também precisam ser adequados à nova realidade, e isso poupa tempo e dissabores futuros, como demoras evitáveis na concessão de alguns direitos, dentre eles, o da aposentadoria.** (apud SALIBA, 2021, grifo nosso).

Diante dessa decisão o CNJ publicou o Provimento nº 73/2018, determinando que os transgêneros não precisam mover ação judicial ou realizar cirurgia para alterar seu prenome e gênero em seu assento civil, como já mencionamos antes. Basta dirigir-se ao Cartório de Registro Civil e manifestar essa vontade.

O STF também possui outra decisão no Recurso Extraordinário nº 670.422, Tema 761, julgado em agosto de 2018, que foi adequado ao julgamento proferido na ADI nº 4275, fixando a seguinte tese:

- i) O transgênero tem direito fundamental subjetivo à alteração de seu prenome e de sua classificação de gênero no registro civil, não se exigindo,

para tanto, nada além da manifestação de vontade do indivíduo, o qual poderá exercer tal faculdade tanto pela via judicial como diretamente pela via administrativa;

ii) Essa alteração deve ser averbada à margem do assento de nascimento, vedada a inclusão do termo 'transgênero';

iii) Nas certidões do registro não constará nenhuma observação sobre a origem do ato, vedada a expedição de certidão de inteiro teor, salvo a requerimento do próprio interessado ou por determinação judicial;

iv) Efetuando-se o procedimento pela via judicial, caberá ao magistrado determinar de ofício ou a requerimento do interessado a expedição de mandados específicos para a alteração dos demais registros nos órgãos públicos ou privados pertinentes, os quais deverão preservar o sigilo sobre a origem dos atos. (BRASIL, 2018).

Temos o julgamento pelo STJ do Recurso Especial nº 1.626.739/RS, cujo Relator foi o Ministro Luis Felipe Salomão, julgado em 9/5/2017, acórdão publicado no DJe 01/08/2017:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE RETIFICAÇÃO DE REGISTRO DE NASCIMENTO PARA A TROCA DE PRENOME E DO SEXO (GÊNERO) MASCULINO PARA O FEMININO. PESSOA TRANSEXUAL. DESNECESSIDADE DE CIRURGIA DE TRANSGENITALIZAÇÃO.

1. À luz do disposto nos artigos 55, 57 e 58 da Lei 6.015/73 (Lei de Registros Públicos), infere-se que o princípio da imutabilidade do nome, conquanto de ordem pública, pode ser mitigado quando sobressair o interesse individual ou o benefício social da alteração, o que reclama, em todo caso, autorização judicial, devidamente motivada, após audiência do Ministério Público.

2. Nessa perspectiva, observada a necessidade de intervenção do Poder Judiciário, admite-se a mudança do nome ensejador de situação vexatória ou degradação social ao indivíduo, como ocorre com aqueles cujos prenomes são notoriamente enquadrados como pertencentes ao gênero masculino ou ao gênero feminino, mas que possuem aparência física e fenótipo comportamental em total desconformidade com o disposto no ato registral.

3. Contudo, em se tratando de pessoas transexuais, a mera alteração do prenome não alcança o escopo protetivo encartado na norma jurídica infralegal, além de descumprir a imperiosa exigência de concretização do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, que traduz a máxima antiutilitarista segundo a qual cada ser humano deve ser compreendido como um fim em si mesmo e não como um meio para a realização de finalidades alheias ou de metas coletivas.

4. Isso porque, se a mudança do prenome configura alteração de gênero (masculino para feminino ou vice-versa), a manutenção do sexo constante no registro civil preservará a incongruência entre os dados assentados e a identidade de gênero da pessoa, a qual continuará suscetível a toda sorte de constrangimentos na vida civil, configurando-se flagrante atentado a direito existencial inerente à personalidade.

5. Assim, a segurança jurídica pretendida com a individualização da pessoa perante a família e a sociedade - *ratio essendi* do registro público, norteado pelos princípios da publicidade e da veracidade registral - deve ser compatibilizada com o princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, que constitui vetor interpretativo de toda a ordem jurídico-constitucional.

6. Nessa compreensão, o STJ, ao apreciar casos de transexuais submetidos a cirurgias de transgenitalização, já vinha permitindo a alteração do nome e do sexo/gênero no registro civil (REsp 1.008.398/SP, Rel. Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 15.10.2009, DJe 18.11.2009; e REsp 737.993/MG, Rel. Ministro João Otávio de Noronha, Quarta Turma, julgado em 10.11.2009, DJe 18.12.2009).

7. A citada jurisprudência deve evoluir para alcançar também os transexuais não operados, conferindo-se, assim, a máxima efetividade ao princípio constitucional da promoção da dignidade da pessoa humana, cláusula geral de tutela dos direitos existenciais inerentes à personalidade, a qual, hodiernamente, é concebida como valor fundamental do ordenamento jurídico, o que implica o dever inarredável de respeito às diferenças.

8. Tal valor (e princípio normativo) supremo envolve um complexo de direitos e deveres fundamentais de todas as dimensões que protegem o indivíduo de qualquer tratamento degradante ou desumano, garantindo-lhe condições existenciais mínimas para uma vida digna e preservando-lhe a individualidade e a autonomia contra qualquer tipo de interferência estatal ou de terceiros (eficácias vertical e horizontal dos direitos fundamentais).

9. Sob essa ótica, devem ser resguardados os direitos fundamentais das pessoas transexuais não operadas à identidade (tratamento social de acordo com sua identidade de gênero), à liberdade de desenvolvimento e de expressão da personalidade humana (sem indevida intromissão estatal), ao reconhecimento perante a lei (independentemente da realização de procedimentos médicos), à intimidade e à privacidade (proteção das escolhas de vida), à igualdade e à não discriminação (eliminação de desigualdades fáticas que venham a colocá-los em situação de inferioridade), à saúde (garantia do bem-estar biopsicofísico) e à felicidade (bem-estar geral).

10. Consequentemente, à luz dos direitos fundamentais corolários do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, infere-se que o direito dos transexuais à retificação do sexo no registro civil não pode ficar condicionado à exigência de realização da cirurgia de transgenitalização, para muitos inatingível do ponto de vista financeiro (como parece ser o

caso em exame) ou mesmo inviável do ponto de vista médico.

11. Ademais, o chamado sexo jurídico (aquele constante no registro civil de nascimento, atribuído, na primeira infância, com base no aspecto morfológico, gonádico ou cromossômico) não pode olvidar o aspecto psicossocial defluente da identidade de gênero autodefinido por cada indivíduo, o qual, tendo em vista a ratio essendi dos registros públicos, é o critério que deve, na hipótese, reger as relações do indivíduo perante a sociedade.

12. Exegese contrária revela-se incoerente diante da consagração jurisprudencial do direito de retificação do sexo registral conferido aos transexuais operados, que, nada obstante, continuam vinculados ao sexo biológico/cromossômico repudiado. Ou seja, independentemente da realidade biológica, o registro civil deve retratar a identidade de gênero psicossocial da pessoa transexual, de quem não se pode exigir a cirurgia de transgenitalização para o gozo de um direito.

13. Recurso especial provido a fim de julgar integralmente procedente a pretensão deduzida na inicial, autorizando a retificação do registro civil da autora, no qual deve ser averbado, além do prenome indicado, o sexo/gênero feminino, assinalada a existência de determinação judicial, sem menção à razão ou ao conteúdo das alterações procedidas, resguardando-se a publicidade dos registros e a intimidade da autora. (BRASIL, 2017).

Estas são decisões judiciais que vêm priorizando o respeito pelo gênero adotado, servindo de fonte de pesquisa e análise para juristas previdenciários. A proteção ao direito personalíssimo ao nome e a dignidade da pessoa tem prevalecido nas decisões.

7 ALGUMAS PROPOSTAS DOUTRINÁRIAS

Como vimos, apenas a adoção do nome social não pode servir para análise de elegibilidade às regras de aposentadoria. O segurado, público ou privado, deve estar com toda sua documentação alterada, a partir do direito garantido pelo STF, que permitiu iniciar esse procedimento pelo registro civil, sem prévia cirurgia, sem necessidade de ação judicial anterior.

Mesmo assim, apenas com essa alteração do registro civil e

formal dos documentos pessoais, a problemática quanto à aplicação dos requisitos para se aposentar, aplicáveis às pessoas trans, continua existente. Como vimos, uma das propostas seria conceder a aposentadoria com base no sexo biológico, apresentada no projeto de lei antes mencionado, a qual merece maior debate pela sociedade, pois a justificativa apresentada não condiz com a proteção à dignidade dos transgêneros, que fundamentou as decisões judiciais mencionadas.

Outra proposta é a concessão com base no gênero existente quando do requerimento da aposentadoria⁹. Essa linha se perfilha ao fato de que deve ser respeitado o direito adquirido ao benefício previdenciário. Seria verificado o gênero no momento do cumprimento dos requisitos de elegibilidade à norma previdenciária. Porém, tal defesa esbarra em situações práticas que podem não ser tão simples assim, quando da análise da elegibilidade. Foi o caso difundido pela imprensa nacional que envolveu servidor público titular de cargo efetivo do Estado de São Paulo, que quando promoveu o requerimento da aposentadoria havia implementado condições exigidas para aposentadoria de mulheres. Antes da decisão final do RPPS de São Paulo, o servidor obteve decisão judicial que reconheceu o direito à mudança para o gênero masculino, o que foi informado ao órgão previdenciário, que suspendeu o processo e o remeteu para análise jurídica.

Proferido o Parecer PA nº 13/2020 pela Procuradoria Geral do Estado, concluiu-se que, naquele caso concreto, a aposentadoria deveria ser concedida a um homem trans com base em regras aplicáveis a pessoas do gênero feminino, pois foram cumpridos todos os requisitos deste gênero antes da alteração do gênero biológico.

Por outro lado, o TCE/SC, na resposta à consulta formulada pelo RPPS de Itajaí, determinou que se houver alteração do gênero após o

⁹ É a defesa apresentada por Migueli e Santos (2021, p. 106): "leva-se em consideração o momento em que houve a implementação de todos os requisitos para a concessão do benefício, ou seja, deve-se aplicar a lei vigente à época em que o segurado cumpriu todas as regras para gozar do benefício previdenciário, a premissa em que o tempo rege o ato".

requerimento, deverá ser observada a nova condição:

2. Na hipótese de alteração registral do gênero após o requerimento de aposentadoria, a concessão do benefício e a apreciação do ato para fins de registro (art. 34, II, da Lei Orgânica do TCE/SC) observarão a nova condição, assegurada a estabilização das relações jurídicas nos termos fixados pelo STF na tese de Repercussão Geral do Tema 445. (SANTA CATARINA, ???)

O Ministério Público de Contas de Santa Catarina auxiliou na conclusão dos Conselheiros ao afirmar que

tendo a pessoa obtido o direito de ser reconhecida juridicamente como pertencente a determinado gênero, seria incongruente e afrontosa à dignidade humana sua aposentação seguindo critérios previstos para situação diversa, ainda que originariamente mais benéfica. (SANTA CATARINA, XXX).¹⁰

Somente com base nesses dois exemplos, com conclusões divergentes para uma mesma situação, pode-se verificar o quão complexa é essa questão - pela adoção do gênero apresentado nos documentos formais do segurado -, sempre visando evitar que a discussão esbarre em provável ofensa à dignidade dos transgêneros.

Ainda que se pretenda proteger a dignidade e o direito personalíssimo ao nome e gênero com o qual a pessoa se identifica, situações práticas podem provocar conclusões diversas. Principalmente em casos como este de São Paulo, onde a pessoa cumpriu os requisitos antes da alteração de gênero ser formalizada no registro civil.

Vejamos o que afirmam Silveira e Queiroz ao comentarem a opção pela adoção do gênero expresso no registro civil:

A segunda opção é a adoção completa das regras ao gênero, a saber, sendo homem trans ele deve contribuir pelo mesmo tempo que os homens cis contribuem e sendo mulher trans, ela deve contribuir em igualdade às mulheres cis. Isto estaria em conformidade com as decisões

¹⁰ O parecer do MPC do TCE/SC informa o caso mas esclarece que desconhece a finalização.

paradigmáticas que o judiciário brasileiro tem tomado no sentido de reconhecimento pleno das identidades dos indivíduos, não cabendo, destarte, qualquer tipo de diferenciação.

Embora esta opção seja menos problemática do que a primeira, por não considerar qualquer diferença entre pessoas trans e cis, também cabe uma perspectiva crítica uma vez que pessoas cis e trans não estão sujeitas às mesmas condições socioculturais. A vulnerabilidade da população trans é latente e evidente. O fato de o STF determinar que os documentos das pessoas trans não devem indicar a mudança de gênero (julgamento da ADI nº 4275) em nada tem a ver com as preocupações previdenciárias. Ora, mulheres e homens cis possuem os mesmos direitos, porém, pela condição de vulnerabilidade das mulheres, se aplicam regras previdenciárias distintas das dos homens. Por conseguinte, pessoas cis e pessoas trans possuem os mesmos direitos, mas não deveriam as leis previdenciárias abraçar a condição de vulnerabilidade das pessoas trans?. (SILVEIRA, QUEIROZ, 2022, p. 153).

Uma outra discussão também vem sendo apresentada em relação ao cálculo da aposentadoria do transgênero, mesmo que seja observado o gênero adotado, trazendo sugestão de conversão do tempo de contribuição e idade, onde se propõe uma espécie de média ponderada entre os dois períodos analisados: o anterior à alteração do registro civil e demais documentos e o posterior a tal ato. O período anterior abrangeria os critérios do sexto atribuído ao nascer e o posterior, o gênero adotado.

Como afirma Pancotti (2020, p. 152):

Alguns trabalhos têm discutido a possibilidade de adequação da legislação previdenciária vigente à população trans por meio do estabelecimento de regras de conversão capazes em tese, de compensar financeiramente o sistema em razão da diminuição da quantidade de contribuições vertidas pós-redesignação sexual.

É importante salientar que por redesignação sexual, ante as decisões judiciais proferidas pelo SF, entende-se tão somente, a alteração documental para o sexo oposto ao adquirido no nascimento, assim como a forma como o indivíduo se apresenta à sociedade quanto a seu gênero autopercebido.

O Procurador Federal do Rio de Janeiro, Társis Nametala Sarlo

Jorge (apud MEDEIROS; GOUVEIA, 2021), se manifestou sobre essa proposta no I Congresso Brasileiro do IBDFAM de Direito das Famílias e Direito Previdenciário, ocorrido em junho de 2018 na cidade de Belo Horizonte:

É equânime que se contabilize o tempo e a idade de forma proporcional, do período em que aquele ser humano é considerado juridicamente homem e do período em que ele é considerado juridicamente mulher. Uma regra de três simples em que vai se chegar a uma quantidade de anos de contribuição. Isso, a meu ver, protege o interesse da pessoa, garante os direitos fundamentais e não causa um eventual desequilíbrio financeiro da previdência social.

Silveira e Queiroz (2022, p. 154-155) vão além, adentrando na análise do aumento da quantidade de contribuições previdenciárias que seria exigida da mulher trans:

A proposta de compensação da transição estabelece um marco temporal entre o gênero recebido ao nascimento e a "transição" para o gênero factualmente performado pelo indivíduo. Atribuindo mais contribuições às mulheres trans e menos contribuições aos homens trans a partir deste marco que constitui a "mudança" de gênero".

No entanto, esta proposta incorre no erro de que a pessoa trans só o é e só está submissa às adversidades de sua identidade no momento que "oficialmente" muda de gênero. Esta visão revela uma ignorância em relação à população trans, que já padece das discriminações e marginalizações sociais desde a infância e adolescência, como revelam os dados da ANTRA e da UNAIDS. O simples fato da população trans ter uma expectativa de vida de 35 anos revela que a maior parte deste grupo sequer estará viva para reivindicar os seus direitos previdenciários, o que prova que durante o crescimento destes indivíduos se apresentam as dificuldades e violências ainda, e infelizmente, inerentes à sua performance de gênero no Brasil.

O mecanismo de compensação de transição entende que o sujeito era antes visto como um home cis e ao mudar de nome, ou ao relaizar uma cirurgia de redesignação sexual, passou então a ser percebido, exclusivamente neste momento, como uma mulher, devendo contribuir mais pelo tempo anterior à transição e não se aplicando aqui as compensações previdenciárias dedicadas às mulheres cis. Em suma é uma alternativa problemática e preconceituosa para com a população trans e que contraria o princípio de amenização de vulnerabilidade que justifica o modelo diferenciado entre os gêneros cis.

Pancotti (2020, p. 153, grifo nosso) também critica essa proposta:

O estabelecimento de regras de transição à população transexual implicaria na imposição de um critério técnico adicional que inexistia em sua atual organização, vez que inevitavelmente traria à legislação adicionais contributivos assimétricos entre homens cis e homens trans, mulheres cis e mulheres trans. **Tal como decidido pelo STF na ADI 4275, o reconhecimento do gênero conforme autopercebido não pode ser condicionado.** Qualquer condicionamento seria um ato atentatório ao princípio da dignidade da pessoa humana e, conforme muito bem destacou o Ministro Luiz Fux, à sua concretude “na tríplice concepção da busca da felicidade, do princípio da igualdade e do direito ao reconhecimento”.

O exercício da cidadania plena não deve ser maculado por condições impeditivas do pleno acesso aos benefícios previdenciários em decorrência de uma reivindicação tardia de alterações documentais. Ademais, no caso das regras brasileiras que mantêm ainda hoje a necessidade de tempo de contribuição distinto com relação aos homens e mulheres, a tendência é a ocorrência do equilíbrio, já que os homens trans terão o seu período contributivo majorado se considerarmos o necessário para a aposentação feminina.

A questão do estabelecimento de regras de transição contributiva nos colocaria diante de um verdadeiro conflito de princípios. De um lado a dignidade da pessoa humana e sua tríplice dimensão de concretude; o princípio da igualdade, o direito ao reconhecimento e a busca da felicidade, de outro a regra da contrapartida materializada pelo princípio da precedência da fonte de custeio.

Silva e Floriani Neto (2021, p. 19) também criticam essa metodologia pois “as contribuições da pessoa transexual feminina diminuem proporcionalmente, logo, haverá um impacto considerável no orçamento da previdência social, assim como nos pagamentos dos benefícios, tendo em vista o sistema não está organizado para suportar tal alteração”.

Como afirmam Medeiros e Gouveia (2021, p. 112):

[...] o sexo biológico não pode ser fator determinante para a definição do gênero da pessoa humana, uma vez que a identidade não pode se traduzir como algo estático e definitivo, mas sim como algo psicológico e cambiante que apenas reflete o “direito à autodeterminação do próprio

gênero, enquanto expressão do princípio do livre desenvolvimento da personalidade, qualificando-se como poder fundamental da pessoa transgênero", (Ibid, p. 121, grifo nosso), consoante completou o Ministro Celso de Melo, em seu voto.

[...]

Assim sendo, é possível afirmar que o entendimento alcançado pela Corte na ADI 4.275 deve se estender, também, para as questões previdenciárias.

Tão é verdade, que o Ministro Luiz Fux, ao proferir seu voto na aludida ADI, afirmou que o regime jurídico de algumas searas, a exemplo da previdenciária, deve se adequar aos transexuais de modo a acompanhar a sua identidade de gênero, sob as seguintes palavras:

A retificação do gênero, como visto, que já vem sendo admitida para transexuais que se submeteram à cirurgia de redesignação, acarreta consequências jurídicas diversas. A existência de regimes jurídicos diferentes para homens e mulheres em algumas searas (*previdenciária*, *prisional*, *desportiva*, *assistencial*, etc.) demanda uma análise mais sensível do intérprete. No entanto, como não há um terceiro regime jurídico, a menção à transexualidade não contribui para dirimir tais questões. Salvo nos casos em que a diferenciação se funda em aspectos genéticos ou reprodutivos, parece razoável sugerir que o regime jurídico acompanhará a identidade de gênero agora já refletida no registro civil.

[...]

De fato, não parece razoável que um regime jurídico como o previdenciário, trate com desigualdade as pessoas que se enxergam, se comportam e vivem da mesma forma que o gênero de identificação, uma vez que os critérios utilizados para respaldar a diferenciação entre homens e mulheres, como a dupla jornada e a força física, não devem ser aplicados de acordo com o sexto biológico dos transexuais, pois, além dos mesmos terem uma vida igual ao gênero de identificação, também passam, muitas vezes, por tratamentos hormonais, o que altera a sua capacidade física originária. Sendo assim, "tendo em vista que a liberdade e a igualdade são direitos invioláveis, garantidos pela Constituição, é devida a concessão de aposentadoria conforme os requisitos do sexto adequado" (CRUZ, 2014, p. 63).

Por sua vez, Serau Junior (2018, p. 30) expressa:

Defendemos que o parâmetro mais adequado seria algo semelhante ao adotado para as aposentadorias especiais (arts. 57 e 58 da Lei 8.213/1991) ou no caso das aposentadorias diferenciadas para as pessoas com deficiência (Lei Complementar 142/2013): hipóteses sociais diferenciadas demandam tratamento previdenciário diferenciado e, normalmente, impõe o estabelecimento de tempo contributivo acentuadamente menor

do que aquele adotado para o comum da população.

O fator de discrimine é razoável e encontra respaldo na Constituição Federal, tal qual as modalidades de aposentadoria diferenciadas mencionadas no parágrafo anterior.

São diversas opiniões de juristas previdenciários renomados que demonstram como seria complexo legislar sobre o tema.

8 CONCLUSÃO

O debate vai além do mero enquadramento de requisitos de concessão de aposentadoria, pois adentra em questões íntimas, de identidade pessoal, de como o indivíduo se apresenta e como ele deseja que a sociedade o trate e o respeite. Certo é que a ausência legal pode trazer decisões divergentes.

Mesmo entre os acadêmicos há divergência quanto às possibilidades existentes para regulamentar esse benefício previdenciário para as pessoas trans. Se por um lado há quem defenda o gênero adotado no registro civil e demais documentos, vimos que podem existir situações que exigirão análise quanto ao preenchimento dos requisitos antes dessas alterações documentais, provocando questionamentos ao intérprete se o gênero adotado seria a melhor solução.

Vimos também que a proposta de um cálculo diferenciado, com conversão de tempo de contribuição e idade, poderia afrontar a dignidade dos transgêneros, provocando sentimentos de discriminação, o que deve ser combatido à exaustão.

Se por um lado, a decisão do STF na ADI nº 4275 foi precursora na proteção das pessoas trans, não há como negar que ela deve ser analisada em todos os seus aspectos e aplicada em todas as áreas do

direito, além do que, criar uma regra diferenciada de aposentadoria especial para transgêneros poderia ser discriminatório. O primeiro ato a ser praticado pelas autoridades públicas seria, necessariamente, ouvir aqueles a quem se destina a norma, saber como pensam e como se sentiriam se fosse criada essa regra da conversão.

De qualquer forma, os RPPS devem sempre agir de acordo com o princípio da legalidade e com base em decisões judiciais proferidas, enquanto a legislação não der conta dessa solução. Aos advogados públicos não é possível criar regras de aposentadoria que não estão positivadas. Não há como adotar o critério do cálculo diferenciado se a legislação ainda não foi publicada, não existindo regulamento próprio ao tema. Assim decidindo, certamente o RPPS será questionado pelos órgãos de controle, tendo que responder diligências fiscalizatórias desnecessárias.

Também não nos parece que adotar o sexo biológico, como pretende o projeto de lei nº 684/22 seja ato digno de ser concretizado, pois não estará validando o princípio da primazia da realidade, e atentará contra a dignidade das pessoas trans.

Enquanto inexistente o regramento respectivo resta, ao nosso ver, adotar o registro civil com o gênero adotado, não se olvidando de que toda a documentação funcional e pessoal do servidor deve estar alterada.

Assim, perfilhamos o entendimento de que o que prepondera é o registro civil para a concessão da aposentadoria, na ausência de lei prevendo qualquer outra regra. Assim o fazemos seguindo o debate transcorrido no julgamento da ADI nº 4.275 pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal e a defesa do reconhecimento da vontade e concretização do direito personalíssimo ao nome e gênero das pessoas trans.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 684, de 2022**. Acrescenta art. 100-A à Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para dispor que os critérios de idade e tempo de contribuição para fins de aposentadoria no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) deverão ser observados de acordo com o sexo biológico de nascimento, na concessão dos benefícios de aposentadoria de pessoas que obtiverem mudança de gênero no registro civil.

BRASIL. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda à Constituição nº 287, de 2016**. Altera os arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, ano 129, n. 142, 25 jul. 1991.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.626.739/RS. Relator: Min. Luis Felipe Salomão, 9 de maio de 2017. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 1 ago. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4275/DF. Relator Min. Edson Fachin. **Diário da Justiça Eletrônico**, 7 mar. 2019.

DIEESE. **Brasil, a inserção das mulheres no mercado de trabalho**. 3º trimestres de 2019 e de 2020 Disponível em: <https://www.dieese.org.br/outraspublicacoes/2021/graficosMulheresBrasilRegioes2021.html> Acesso em: mar. 2023.

MACHADO, Fernando. **Aposentadoria da pessoa transexual**. Curitiba: Juruá Editora, 2019.

MAUSS, Adriano; MOTTA, Marianna Martini. (Org.). **Direito Previdenciário e a População LGBTI**. Curitiba: Editora Juruá, 2018.

MEDEIROS, Iago Figueiredo de; GOUVEIA, Carlos Alberto Vieira de. Previdência Social dos Transexuais: o Direito da Aposentadoria sob a Perspectiva da Identidade de Gênero. **Revista Brasileira de Direito Previdenciário**, Porto Alegre, v. 61, 2021.

MIGUELI, Priscila Milena Simonato de; SANTOS, Denise Tanaka dos. Os direitos constitucionais dos transexuais e as suas repercussões no direito previdenciário. **Revista Brasileira de Direito Previdenciário**, Porto Alegre, v. 64, n. 64, 2021.

NOME Social: um direito de todas as pessoas. [20--]. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2207. Acesso em: mar. 2023.

PANCOTTI, Heloisa Helena Silva. **Previdência social e transgêneros: proteção previdenciária, benefícios assistenciais e atendimento à saúde para os transexuais e travestis**. 2. ed. Curitiba, Juruá, 2020.

SALIBA, Ana Luisa. Transexual pode se aposentar de acordo com o sexo que se identifica. **Conjur**, 14 nov. 2021.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Decisão nº 43/2022 Processo nº @ CON 20/00596880. **Diário Oficial Eletrônico**, ano 10, n. 3403, 1 jul. 2022.

SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. Direitos Previdenciários das Pessoas Transgêneros na Perspectiva dos Direitos Fundamentais. In: MAUSS, Adriano; MOTTA, Marianna Martini. (Org.). **Direito Previdenciário e a População LGBTI**. Curitiba: Editora Juruá, 2018.

SILVA, Mateus da; FLORIANI NETO, Antonio Bazilio. Cálculo da aposentadoria para os transexuais no Regime Geral de Previdência Social. *Revista Brasileira de Direito Previdenciário*, Porto Alegre, v. 63, 2021.

SILVEIRA, Hadassa Chaves; QUEIROZ, Marília Oliveira. A transgeneridade à luz do modelo previdenciário brasileiro: uma discussão sobre gênero e vulnerabilidade como requisito para a diferenciação de regras. **Revista Brasileira de Direito Previdenciário**, Porto Alegre, v. 66, 2022.

TAVARES, Marcelo Leonardo; MANNARINO, Anna Clements Mannarino. Igualdade de gênero e reforma da Previdência. **Revista Jurídica**, Curitiba, v. 3, n. 48, 2017.

Claudio José Trezub

Graduado em Medicina pela Universidade Federal do Paraná. Especialista com título pela AMB em Medicina Legal e Perícias Médicas, em Medicina do Trabalho e Clínica Médica. Professor em cursos de Especialização em Perícia Médica e em Medicina do Trabalho da Universidade Federal do PR, e nos cursos de especialização em Direito Previdenciário e Medicina do Trabalho da PUC PR; Responsável pelo Capítulo de Perícia Médica da Sociedade Brasileira de Clínica Médica Fundador e Ex Presidente da Sociedade Brasileira de Perícias Médicas, e da Sociedade Paranaense de Perícias Médicas. Atuação profissional como Perito Médico no INSS, no Instituto de Previdência do Município de Curitiba - IPMC, e na Parana Previdência. Consultor e Assistente Técnico em Perícias Médicas.

12

AVALIAÇÃO BIOPSIKOSSOCIAL DA DEFICIÊNCIA: REQUISITO TÉCNICO PARA A CONCESSÃO DE APOSENTADORIA ESPECIAL DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA

1 INTRODUÇÃO

2 APOSENTADORIA ESPECIAL DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA

2.1 Fundamentos legais

2.1.1 Regime Geral de Previdência Social – RGPS

Referências

2.1.2 Regimes Próprios – RPPS

3 DEFICIÊNCIA

3.1 Evolução Conceitual sobre Deficiência e Incapacidade

3.2 Evolução Conceitual e a Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF)

3.3 Modelos de Avaliação da Incapacidade (Deficiência)

4 AVALIAÇÃO DA DEFICIÊNCIA

5 AVALIAÇÃO FUNCIONAL DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA PARA FINS DE BENEFÍCIO DE APOSENTADORIA ESPECIAL

5.1 Generalidades

5.2 Metodologia e sistemática da avaliação - RGPS

5.2.1 Requerimento

5.2.2 Avaliação

5.2.2.1 Sistemática da avaliação da deficiência e do grau

5.2.3 Formulários

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

REFERÊNCIAS

1 INTRODUÇÃO

O Brasil ratificou a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência no ano de 2007, conferindo caráter constitucional ao texto no ano seguinte. Com a entrada da convenção no ordenamento jurídico brasileiro, as políticas sociais foram desafiadas a se adequar ao seu texto, agora constitucional, o que provocou uma revisão progressiva dos seus marcos normativos (PEREIRA, BARBOSA, 2016). Desde então, ao par da regulamentação específica, vêm sendo desenvolvidos instrumentos para adequação da avaliação técnico-profissional das pessoas portadoras de deficiência, visando uniformizar conceitos e critérios, além do método de mensuração, criando, assim, a possibilidade de um entendimento universal da condição e processo de avaliação homogêneo.

Entre os muitos desafios trazidos pela Convenção destaca-se a questão conceitual, ou seja, a definição de deficiência. Com base nos conceitos e dizeres da Convenção, a deficiência não deve ser definida exclusivamente pela condição fisiopatológica do indivíduo, mas como "um produto sócio-histórico da interação entre um corpo diverso e uma sociedade pouco aberta e pouco preparada para a diversidade" (PEREIRA, BARBOSA, 2016, p. 3017).

O entendimento, assim trazido, é que deficiência é um conceito dinâmico, influenciado pelas determinações sociais, refletindo as restrições de participação sofridas por pessoas com impedimentos corporais em ambientes com barreiras. É este o espectro presente na definição legal vigente de pessoa com deficiência:

Considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial que, **em interação com uma ou mais barreiras**, pode obstruir sua participação de forma plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. (BRASIL, 2015, grifo nosso).

Portanto, para atender aos princípios maiores da proteção à pessoa portadora de deficiência, a paridade participativa, mister se faz avaliar para além da dimensão biológica, buscando dimensionar os aspectos sociais do contexto em que ela está inserida, identificando e quantificando as barreiras, que são causa agravante de desigualdade em relação aos demais.

Para fazer frente às demandas colocadas pela Convenção, a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República providenciou a construção de um instrumento para a identificação das pessoas com deficiência para os fins da proteção social no país.

2 APOSENTADORIA ESPECIAL DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA

A aposentadoria especial da pessoa com deficiência é um benefício previdenciário, e será devido ao cidadão que comprovar o tempo de contribuição necessário, conforme o seu grau de deficiência.

Depreende-se da definição que para habilitar-se ao benefício o cidadão deve ser segurado do regime previdenciário e contribuir por um tempo mínimo, conforme a normatização expressa na legislação. Trata-se, portanto, de um benefício de caráter contributivo, cujo tempo mínimo de contribuições para dele fazer jus varia na dependência da magnitude ou grau da deficiência.

A aposentadoria especial para as pessoas com deficiência poderá ser requerida por tempo de contribuição ou por idade, respeitando-se as exigências legais específicas.

Em síntese, este benefício significa a concessão de aposentadoria com redução no tempo de contribuição quando comparada com aquela dos segurados sem deficiência, o deverá impactar nas questões

de cálculo atuarial e sustentabilidade dos regimes previdenciários, em especial se levarmos em consideração a possibilidade da conversão prevista na Lei Complementar nº 142/2013, que assim dispõe:

LC 142/13: Art. 7º Se o segurado, após a filiação ao RGPS, tornar-se pessoa com deficiência, ou tiver seu grau de deficiência alterado, os parâmetros mencionados no art. 3º **serão proporcionalmente ajustados, considerando-se o número de anos em que o segurado exerceu atividade laboral sem deficiência e com deficiência**, observado o grau de deficiência correspondente, nos termos do regulamento a que se refere o § único do art. 3º desta Lei Complementar.(BRASIL, 2013, grifo nosso)

2.1 Fundamentos legais

O benefício (e seu caráter de excepcionalidade quanto ao tempo de contribuição) estão previstos na Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019, no artigo 201 (Regime Geral – RGPS) e artigo 40 (servidores públicos – RPPS), com o seguinte teor:

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral [...]

§ 1º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, **ressalvados os casos** de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física e quando se tratar de **segurados portadores de deficiência**, nos termos definidos em lei complementar (grifo nosso)

I - Com deficiência, previamente submetidos a avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar;

[...]

Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário [...]

§ 4º-A. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores com deficiência, previamente submetidos a avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar. (BRASIL, 2019, grifo nosso)

2.1.1 Regime Geral de Previdência Social – RGPS

A Lei Complementar nº 142, de 8 de maio de 2013, veio regulamentar o § 1º do art. 201 da Constituição Federal, no tocante à aposentadoria da pessoa com deficiência segurada do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, trazendo no seu texto elementos norteadores quanto à qualificação da deficiência, tempo de contribuição e idade, além da exigência da avaliação médica e funcional para a caracterização do grau da deficiência.

O Decreto nº 8145, de 03/12/2013, inseriu no Regulamento da Previdência Social – RPS (Dec 3048/99) os artigos 70-A e 70-B, definindo as condições primordiais para a concessão do benefício, desde o direito em face da categoria de filiação até o tempo de contribuição e idade, e mais, a competência da perícia própria do INSS para promover a avaliação médica e funcional conforme exigida pela Lei Complementar nº 142/2013, nos seguintes termos:

Dec. 8145/2013 - Altera o Regulamento da Previdência Social – RPS (Dec 3048/99) para dispor sobre a aposentadoria por tempo de contribuição e por idade da pessoa com deficiência:

Art. 70-A. A concessão da aposentadoria por tempo de contribuição ou por idade ao segurado que tenha reconhecido, em avaliação médica e funcional realizada por perícia própria do INSS, grau de deficiência leve, moderada ou grave, está condicionada à comprovação da condição de pessoa com deficiência na data da entrada do requerimento ou na data da implementação dos requisitos para o benefício.

Art. 70-B. A aposentadoria por tempo de contribuição do segurado com deficiência, cumprida a carência, é devida ao segurado empregado, inclusive o doméstico, trabalhador avulso, contribuinte individual e facultativo. (BRASIL, 2013).

A Instrução Normativa PRES/INSS Nº 128, de 28 de março de 2022, define e operacionaliza os aspectos técnicos e administrativos para a concessão do benefício, dos quais se destacam:

- i. A caracterização do Beneficiário: considera-se pessoa com

deficiência aquela que tem impedimentos de longo prazo, de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

ii. A aplicabilidade: exclusivamente para fins previdenciários.

iii. A avaliação da deficiência:

iv. Competência: Perícia Médica e Serviço Social

v. Objeto: a) reconhecer o grau de deficiência: leve, moderado ou grave; b) fixar a data provável do início da deficiência; c) identificar a ocorrência de variação no grau de deficiência

vi. A metodologia: a avaliação será efetuada por meio de instrumento desenvolvido especificamente para esse fim, que poderá ser objeto de revalidação periódica;

vii. O grau da deficiência - somatória das duas avaliações (perícia e AS)

viii. A data de início e períodos: Perícia médica;

ix. A comprovação / documentos: A comprovação da deficiência, bem como das datas de início do impedimento e suas alterações serão instruídas por meio de documentos, sendo vedada a prova exclusivamente testemunhal.

2.1.2 Regimes Próprios – RPPS

A partir da Emenda Constitucional nº 103, em 12/11/2019, aos entes públicos foi conferida autonomia para promulgar lei própria, regulamentando as questões relacionadas a idade e tempos de contribuição, assim como à avaliação técnica, que deverá ser de caráter biopsicossocial e multidisciplinar:

§ 4º-A. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores com deficiência, previamente submetidos

a avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar.

Em 02 de junho de 2022 foi publicada a Portaria número 1.467 do Ministério do Trabalho e Previdência, que consolidou e incorporou, em um só texto, 87 atos do Ministério sobre as regras gerais de organização e funcionamento dos Regimes Próprios de Previdência Social dos servidores públicos da União, dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios, atendendo às exigências previstas na Lei nº 13.846/2019 para consolidação, homogeneização e simplificação dos atos normativos federais e promovendo a revisão e adequação dos parâmetros gerais determinados pela EC nº 103/2019.¹

Para os entes federativos que elaborarem lei própria adotando as regras da União, os dispositivos da portaria 1467/2022 deverão ser os norteadores quanto aos entendimentos administrativos para a concessão do benefício de aposentadoria especial aos servidores com deficiência, inclusive quanto à avaliação e classificação do grau de deficiência. Para os que não promoverem modificação na legislação a concessão do benefício de aposentadoria especial aos servidores com deficiência será exclusiva mediante mandado de injunção, e deverá atender ao que dispõe a Portaria, conforme o disposto no Anexo V

INSTRUÇÕES PARA O RECONHECIMENTO DO DIREITO À APOSENTADORIA ESPECIAL DOS SEGURADOS COM DEFICIÊNCIA DO RPPS DA UNIÃO E DOS DEMAIS ENTES FEDERATIVOS QUE ADOTAREM AS REGRAS DA UNIÃO, INCLUSIVE DOS ENTES FEDERATIVOS QUE NÃO PROMOVEREM ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO RELACIONADA AO RPPS, QUANDO O RECONHECIMENTO DO DIREITO À APOSENTADORIA ESPECIAL DO SEGURADO COM DEFICIÊNCIA TIVER AMPARO EM ORDEM CONCEDIDA EM MANDADO DE INJUNÇÃO.

Art. 1º Os parâmetros e diretrizes gerais estabelecidos neste Anexo serão observados para fins de análise do direito do segurado com deficiência

1 Entenda qual a importância da Portaria MTP nº 1467/2022 nos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) - Fernanda Dornelas Carvalho. Disponível em: <https://www.oguiaprevenciario.com.br/entenda-qual-a-importancia-da-portaria-mtp-no-1467-2022-nos-regimes-propios-de-previdencia-social-rpps/>.

à concessão da aposentadoria especial na forma da Lei Complementar nº 142, de 8 de maio de 2013, com fundamento no art. 22 da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, para os Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS de que trata o art. 40 da Constituição Federal:

I - da União;

II - Dos entes federativos que adotarem as mesmas regras da União; ou

III - Dos entes federativos que não promoverem alteração na sua legislação relacionada ao RPPS de seus servidores nos termos do § 4º-A do art. 40 da Constituição Federal, quando o segurado for amparado por ordem concedida em mandado de injunção.

[...]

3 DEFICIÊNCIA

3.1 Evolução Conceitual sobre Deficiência e Incapacidade

O entendimento da concepção de deficiência vem sofrendo constante evolução conceitual nos últimos anos, assim como das condições sociais e dos direitos sociais concernentes às pessoas com deficiência, bem como das responsabilidades do poder público e da sociedade. Essa evolução vem sendo acompanhada por mudanças na terminologia, incorporando-se a novas descobertas técnicas e científicas e visíveis conquistas sociais, com a universalização e qualificação da comunicação sobre o tema, sendo que a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, assinada em Nova York em 30.03.2007, na alínea "e" do preâmbulo, reconhece que a deficiência é um conceito em evolução e resulta da interação entre pessoas com incapacidades e barreiras comportamentais e ambientais que impedem a sua participação plena e efetiva na sociedade em condições de igualdade com as outras pessoas.

A Lei nº 13.146 de 06 de julho de 2015, denominada Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência ou Estatuto da Pessoa com Deficiência diz, no seu parágrafo 2º, que é considerada pessoa com

deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas, e mais adiante, no 1º parágrafo, que a avaliação da deficiência, quando necessária, será biopsicossocial, realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar.

Dessa forma, como a análise da condição passou a considerar também aspectos sociais e não apenas critérios biomédicos, tornou-se impossível o estabelecimento de definições estanques e imutáveis, porque com a evolução da sociedade e principalmente dos ambientes de trabalho, aquele que outrora era considerado pessoa com deficiência, pode não mais sê-lo (LIMA, 2015).

3.2 Evolução Conceitual e a Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF)

A Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF), aprovada pela Organização Mundial de Saúde (OMS), permite classificar, em nível mundial, a funcionalidade, a saúde e a deficiência do ser humano, estabelecendo outros paradigmas em contraposição a ideias tradicionais sobre saúde e deficiência.

A CIF é uma das classificações sociais das Organizações das Nações Unidas (ONU), e incorpora as Normas Uniformes sobre a Igualdade de Oportunidades para Pessoas com Deficiência. Adotada por 191 países, entre os quais o Brasil, como norma internacional para descrever e avaliar a funcionalidade, a incapacidade e a saúde, constitui-se, portanto, num instrumento apropriado para implementar as normas internacionais relativas aos direitos humanos, assim como as legislações nacionais.

Enquanto os indicadores tradicionais baseiam-se em taxas de

adoecimento e mortalidade da população, a CIF considera a forma como as pessoas vivenciam seus problemas de saúde e possíveis formas de melhorar suas condições de vida, com vistas a uma existência produtiva e enriquecedora. Essa nova classificação tem implicações sobre a prática da medicina, sobre legislação e políticas sociais destinadas a efetivar e melhorar a qualidade do acesso aos cuidados de saúde, bem como à proteção de direitos individuais e coletivos. Considera, ainda, os aspectos sociais da deficiência e propõe um mecanismo para identificar o impacto do ambiente social e físico sobre a funcionalidade da pessoa.

A CIF funciona como uma classificação universal de incapacidade e de saúde, que põe o enfoque na saúde e na funcionalidade, e não na deficiência (incapacidade). É um instrumento de medida da funcionalidade na sociedade, quaisquer que sejam as razões da deficiência de cada um.

Até então a incapacidade começava onde a saúde acabava, sendo que agora, em vez de se enfatizar a incapacidade da pessoa, pomos a tônica no seu nível de saúde e funcionalidade no contexto em que ela vive.

A CIF permite uma nova conceitualização das noções de saúde e de incapacidade. Todo o ser humano pode experimentar problemas de saúde e, conseqüentemente, alguma incapacidade deles decorrente. A CIF faz, assim, uma abordagem integrada da experiência da incapacidade e reconhece-a como uma experiência humana universal. A mudança de enfoque, da causa para o impacto, coloca todos os estados de saúde em pé de igualdade, permitindo que se proceda à sua comparação utilizando para o efeito uma métrica comum – a pauta da saúde e da incapacidade (OMS, 2005).

Entre os novos conceitos incorporados pela CIF, representando mudança radical de paradigma, salienta-se:

- i. A concepção de restrição da participação em substituição à menos valia, levando em conta os fatores ambientais e pessoais;
- ii. A identificação de barreiras e facilitadores como fatores contextuais da incapacidade;
- iii. A adoção de novo modelo para avaliação e dimensionamento das incapacidades: do modelo puramente médico para um modelo biopsicossocial, numa síntese entre os modelos médico e o social, possibilitando uma visão coerente das diferentes perspectivas de saúde: biológica, individual e social;
- iv. Considerar as dimensões de funcionalidade e incapacidade humana no contexto do indivíduo: diferenciar o que uma pessoa com uma condição de saúde pode fazer em um ambiente padrão (nível de capacidade) daquilo que ela realmente faz no seu ambiente real (nível de desempenho);
- v. A atividade definida como rendimento real e não como “poder fazer” ou “poderia fazer”;
- vi. Considera as estruturas e funções como olho e visão, ouvido e audição, e as partes do corpo, ou seja, o sistema de orientação em lugar do órgão;
- vii. A deficiência (alteração biomédica) na estrutura ou função do corpo da pessoa não indica enfermidade ou mal-estar;

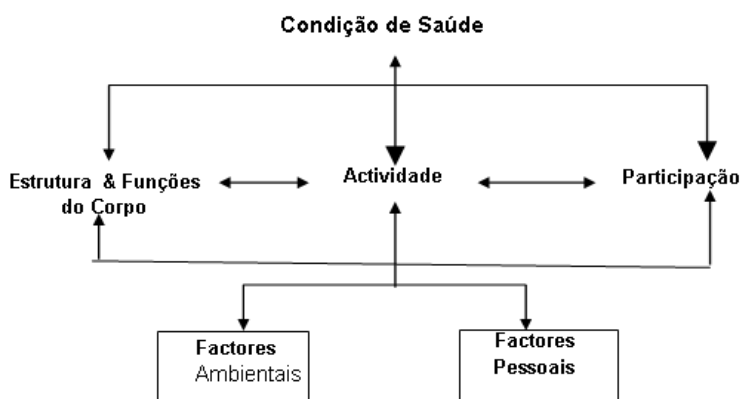
3.3 Modelos de Avaliação da Incapacidade (Deficiência)

Sobre modelo de funcionalidade e incapacidade a CIF explica:

Como classificação, a CIF não estabelece um modelo de “processo” de funcionalidade e incapacidade. No entanto, ela pode ser utilizada para descrever o processo fornecendo os meios para a descrição dos diferentes construtos e domínios. Ela permite, como processo iterativo e evolutivo, fazer uma abordagem multidimensional da classificação da funcionalidade e da incapacidade e fornece as bases para os utilizadores que desejam criar modelos e estudar os diferentes aspectos deste processo. (OMS, 2005, p. 20)

Conforme o diagrama apresentado na CIF, a funcionalidade de um indivíduo num domínio específico é uma interação ou relação complexa entre a condição de saúde e os fatores contextuais, assim entendidos os fatores ambientais e pessoais (OMS, 2005).

Figura 1 - Interações entre os componentes da CIF



Fonte: OMS (2005).

Dessa forma, a incapacidade e a funcionalidade devem ser vistas como o resultado de interações entre as condições de saúde (doenças, perturbações e lesões) e fatores contextuais. Estes fatores podem ser externos – fatores ambientais (por exemplo: atitudes sociais, características arquitetônicas, estruturas legais e sociais, bem como, situações climáticas e as que se referem ao terreno, entre outras) e os fatores internos – fatores pessoais, que incluem o sexo, a idade, a forma de lidar com os problemas, antecedentes sociais, escolaridade e educação, profissão, experiência anterior e atual, todo o padrão de comportamentos, o caráter, e outros fatores que influenciam a forma como a incapacidade é vivida pelo indivíduo.

Conforme Trezub e Patsis (2021), funcionalidade é o termo genérico ("chapéu") para as funções e estruturas do corpo, atividades

e participação e corresponde aos aspectos positivos da interação entre um indivíduo (com uma condição de saúde) e os seus fatores contextuais (ambientais e pessoais). Ou seja, significa o que este indivíduo é capaz de fazer, no seu contexto habitual, e incapacidade (do inglês: *disability*) é o termo genérico ("chapéu") para deficiências, limitações da atividade e restrições na participação. Corresponde aos aspectos negativos da interação entre um indivíduo (com uma condição de saúde) e seus fatores contextuais (ambientais e pessoais), significando aquilo que não consegue fazer.

De forma genérica, incapacidade é a resultante da interação entre a disfunção apresentada por um indivíduo (seja orgânica e/ou da estrutura do corpo), a limitação de suas atividades e a restrição na participação social, e dos fatores ambientais, que podem atuar como facilitadores ou barreiras para o desempenho dessas atividades ou da participação. Os autores alertam ainda para que não se confundam os conceitos de debilidade (deficiência) e incapacidade, definindo *debilidade* (deficiência) como a perda de função fisiológica ou de estrutura anatômica, enquanto *incapacidade* significa a aptidão reduzida de atingir exigências ocupacionais ou de outra ordem, como resultado de debilidade e outros fatores associados.

Considerando que a incapacidade é sempre uma interação entre as características de uma pessoa e as características que integram o contexto global no qual essa pessoa vive, e que alguns aspectos da incapacidade são quase inteiramente do foro interno do indivíduo, enquanto outros são quase inteiramente do foro externo, podendo haver maior ou menor área de interseção e influência de cada um, o melhor modelo conceitual de avaliação de incapacidade será aquele que sintetize o que existe de verdadeiro nos modelos médico e social, sem incorrer no erro de reduzir a noção global e complexa de incapacidade apenas a um dos seus aspectos.

Este modelo, que consiste na integração do modelo médico e

social, é o modelo biopsicossocial, no qual se baseia a CIF, e estabelece, através dessa síntese, uma concepção coerente de diferentes perspectivas de saúde: biológica, individual e social.

4 AVALIAÇÃO DA DEFICIÊNCIA

Desde a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência tem-se que deficiência se constitui num conceito dinâmico e permeável pelas determinações sociais e diz respeito às restrições de participação sofridas por pessoas com impedimentos corporais em ambientes com barreiras. (PEREIRA, BARBOSA, 2016)

A Convenção definiu deficiência como impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir a participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições. A partir deste conceito de deficiência surgiu a necessidade de alteração das práticas avaliatórias e classificatórias da deficiência vigentes, que se utilizam de instrumentos de avaliação para definir quem tem ou não deficiência, e que, em grande medida, definem o acesso a um rol de políticas públicas direcionadas a esse público.

As práticas e ferramentas de avaliação foram historicamente construídas baseadas em doenças e alterações na estrutura corporal, refletindo o modelo puramente biomédico, hegemônico até algumas décadas atrás. Esses instrumentos biomédicos de avaliação, geralmente relacionados à codificação pela Classificação Internacional de Doenças - CID, não contemplam a funcionalidade da pessoa nem as barreiras

contextuais, e, tampouco, um sistema de valoração da gravidade dessas alterações funcionais.

Atualmente há avaliações da deficiência que são obrigatoriamente realizadas pelo Estado por força legal, enquanto outras são realizadas por serviços privados. Há ainda uma heterogeneidade de avaliações regulamentadas em normas, para fins diversos, o que torna ainda mais complexo o processo de reconhecimento da deficiência para o cidadão. Pessoas são avaliadas em equipamentos públicos e privados, de diferentes esferas e poderes, por profissionais de diferentes categorias e formações, sem que haja uma uniformidade dos parâmetros que definem quem é e quem não é pessoa com deficiência, ou o grau de gravidade dessa deficiência. Isso gera ônus à pessoa que busca o reconhecimento de sua condição, pois necessita se submeter a várias avaliações em diferentes locais. Igualmente gera ônus ao Estado, que utiliza equipes de profissionais distintas, em equipamentos públicos diversos, para realizar o processo de avaliação repetidas vezes.

No quadro constante do relatório final apresentado pelo Grupo de Trabalho Interinstitucional sobre o Modelo Único de Avaliação Biopsicossocial da Deficiência – GTI, estão elencadas as avaliações de deficiência realizadas por tipo de serviço e benefício, órgão responsável pelo serviço ou benefício e órgão ou serviço responsável pela avaliação da deficiência, e reflete a multiplicidade de situações e entidades envolvidas com a avaliação da deficiência no Brasil.

Quadro 1 – Tipos de Serviços ou Benefícios que podem requerer a caracterização da deficiência para acesso e fruição

Tipo de Serviço ou Benefício	Órgão responsável pela Avaliação da Deficiência	Órgão responsável pelo serviço ou benefício
Constatação de deficiência dos candidatos aprovados em concurso público nas vagas reservadas a pessoas com deficiência	Ministério da Economia	SIASS/ME
Aposentadoria de servidor com deficiência por mandado de injunção	Ministério da Economia	SIASS/ME
3. Pensão (de servidor público falecido) a dependente (filho, enteado ou irmão) com deficiência, intelectual ou mental	Ministério da Economia	SIASS/ME
4. Horário especial para servidor com deficiência	Ministério da Economia	SIASS/ME
Horário especial para servidor acompanhar cônjuge, filho ou dependente com deficiência	Ministério da Economia	SIASS/ME
6. Necessidade de acompanhante no deslocamento a serviço de servidor com deficiência	Ministério da Economia	SIASS/ME
Avaliação da idade mental de dependente para concessão de auxílio pré-escolar	Ministério da Economia	SIASS/ME
Meia-Entrada	Ministério da Cidadania	Ministério do Trabalho e Previdência e INSS (BPC e LC 142)
Isenção de Imposto sobre Produtos Industrializados na aquisição de automóvel	Ministério Economia	Detran ou serviço privado credenciado pelo Detran ou serviço público de saúde ou serviço privado que integre o SUS ou serviço social autônomo

Prioridade na devolução do Imposto de Renda	Ministério da Economia	Auto declaratório
Isonção de IOF	Ministério da Economia	Detran ou serviço privado credenciado pelo Detran
Isonção de IRPF	Ministério da Economia	Serviço médico oficial, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios
Reserva de unidades habitacionais para pessoas com deficiência	Ministério da Infraestrutura	SUS ou serviço de saúde privado
Reserva de vagas para pessoas com deficiência em estacionamento	Ministério da Infraestrutura	(Denatran) Departamento de trânsito municipal
Benefício de Prestação Continuada	Ministério da Cidadania	Ministério do Trabalho e Previdência e INSS
Residências Inclusivas	Ministério da Cidadania	Encaminhamento via rede
Centros-Dia de Referência.	Ministério da Cidadania	Encaminhamento via rede
Acesso à serviços de reabilitação em Saúde de forma integral, equânime, universal e gratuita. única (SUS municipal ou estadual)	Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde são responsáveis pela gestão dos serviços e Ministério da Saúde responsável pela formulação macro da política	Centro Especializado em Reabilitação (CER) e Serviços de Reabilitação em modalidade
Atendimento a usuários com transtornos mentais graves e persistentes adulto e infantojuvenil	Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde são responsáveis pela gestão dos serviços e Ministério da Saúde responsável pela indução e apoio técnico e financeiro da política.	CAPS (SUS municipal ou estadual)
Reserva de cargos em empresas para pessoas com deficiência	Ministério do Trabalho e Previdência	SUS municipal ou serviço de saúde privado
Saque do FGTS para compra de órteses e próteses	(Caixa Econômica Federal) Ministério do Trabalho e Previdência	Médico devidamente identificado por seu registro profissional

Reserva de vagas no ensino técnico e superior de instituições federais	Ministério da Educação	Banca de avaliação local
Reserva de cargos em concursos públicos	Ministério da Economia (apenas regulamentada) 24.	SUS ou serviço de saúde privado
Passe Livre Interestadual	Ministério da Infraestrutura	SUS
Desconto da passagem e da bagagem do acompanhante de passageiro com deficiência	Anac	Serviço público ou privado
Pensionista com Deficiência	Ministério do Trabalho e Previdência	INSS
Aposentadoria de trabalhador com deficiência (LC 142)	Ministério do Trabalho e Previdência	Ministério do Trabalho e Previdência e INSS
Reabilitação Profissional	Ministério do Trabalho e Previdência	Ministério do Trabalho e Previdência e INSS
Auxílio-Inclusão	Ministério da Cidadania	INSS
	Pensão por talidomida Ministério do Trabalho e Previdência	Ministério do Trabalho e Previdência e INSS
Tratado de Marraqueche	Ministério da Cultura	Em regulamentação
Moradia para a vida independente	A regulamentar	A regulamentar
Profissional de apoio escolar	A regulamentar	A regulamentar
Trabalho com apoio	A regulamentar	A regulamentar

Para fazer frente às demandas colocadas pela Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República providenciou a construção de um instrumento para a identificação das pessoas com deficiência para os fins da proteção social no país. O Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade, da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, elaborou o referido instrumento, que passou a ser conhecido pelo nome de Índice

de Funcionalidade Brasileiro ou IFBr.

Índice de Funcionalidade Brasileiro (IFBr)

Elaborado em 2011, é um instrumento que lista 41 atividades distribuídas entre sete domínios. Cada atividade do instrumento é avaliada por pontuações que consideram a dependência dos sujeitos avaliados em relação a outras pessoas ou a produtos e tecnologias no seu desempenho. As atividades são baseadas na Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF), e a pontuação é uma adaptação da Medida de Independência Funcional (MIF), documentos reconhecidos internacionalmente para a discussão sobre deficiência e saúde coletiva. A avaliação de cada atividade é realizada por meio de quatro pontuações (100, 75, 50 e 25) em que 100 representa a completa independência funcional e 25 a não execução da atividade ou a completa dependência de terceiros. As pontuações intermediárias são 75, atribuída aos sujeitos que executam as atividades com o auxílio de tecnologias assistivas ou de forma diferente da considerada usual; e 50, conferida quando é necessário o auxílio, a supervisão ou a preparação de alguma etapa da atividade por terceiros (PEREIRA, BARBOSA, 2016).

Índice de Funcionalidade Brasileiro Adaptado (IFBrA)

O Índice de Funcionalidade Brasileiro Adaptado (IFBrA), adequado à política de previdência e ao seu público-alvo, resultou do primeiro processo específico de validação do IFBr, em 2013.

Criado pelo Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade da UFRJ, com vistas a avaliar a funcionalidade, a participação e a independência dos deficientes físicos, mentais ou sensoriais, e permitir

a quantificação do prejuízo que a deficiência causa à independência e à funcionalidade específica do trabalhador, foi adotado oficialmente como instrumento de avaliação dos segurados da Previdência Social, para fins de concessão do benefício de aposentadoria especial da pessoa com deficiência, pela Portaria Interministerial AGU/MPS/MF/ SEDH/MP nº 1 / 2014.

O instrumento avalia uma seleção de 41 atividades, divididas em sete domínios: sensorial, comunicação, mobilidade, cuidados pessoais, vida doméstica, educação, trabalho e vida econômica, socialização e vida comunitária.

Na avaliação são também identificadas e quantificadas as barreiras externas, a partir de fatores como produtos e tecnologia, ambiente natural e mudanças ambientais feitas pelo ser humano, apoio e relacionamentos, atitudes, serviços, sistemas e políticas.

O instrumento atribui pontuação conforme o desempenho em relação às atividades e funcionalidades, podendo-se enquadrar o segurado, conforme a restrição específica naquela atividade, em quatro faixas de referências:

- 100 pontos – a atividade é realizada pela pessoa de forma independente, sem nenhum tipo de adaptação ou modificação, na velocidade habitual e em segurança. Não existe nenhuma restrição ou limitação para realizar a atividade da maneira considerada normal para uma pessoa da mesma idade, cultura e educação. Realiza a atividade sem nenhuma modificação, fazendo-o da forma e velocidade habitual. Como exemplo, atividades que requeiram mobilidade, em deficientes auditivos.
- 75 pontos – Realiza a atividade de forma adaptada, sendo necessário algum tipo de modificação. Ou, realiza a atividade de forma diferente do habitual ou mais

lentamente. Necessita de algum tipo de modificação do ambiente, do mobiliário ou da forma de execução, como por exemplo, passar a fazer uma atividade sentado que antes realizava em pé. Ou depende do uso de alguma adaptação ou ferramenta, como, por exemplo, uma lupa para leitura ou um aparelho auditivo. Com as adaptações e modificações não depende de terceiros para realizar a atividade, no que se denomina independência modificada. Nessa pontuação o indivíduo deve ser independente para colocar a adaptação necessária para a atividade, não dependendo de terceiros para tal.

São exemplos: mobilidade das pessoas com deficiências motoras de membros inferiores que conseguem se locomover com o auxílio de muletas, sem necessidade de ajuda de terceiros; deficientes auditivos que conseguem se comunicar por sinais.

- **50 pontos** – Realiza a atividade com o auxílio de terceiros. O indivíduo participa de alguma etapa da atividade, incluindo preparo e supervisão. Há sempre necessidade de auxílio de outra pessoa para a atividade ser realizada, ou seja, alguém participa em alguma etapa da atividade ou providencia algum preparo necessário para sua realização, ou supervisiona a atividade. Nessa pontuação o indivíduo que está sendo avaliado deve participar de alguma etapa, sendo auxiliado parcialmente por outrem. A atividade é realizada parcialmente pela própria pessoa com deficiência, que, no entanto, necessita do auxílio de outros para a realização de alguma das etapas ou mesmo como orientador.
- **25 pontos** – A atividade não pode ser realizada pela pessoa avaliada, em função de sua deficiência, e é realizada inteiramente por outra pessoa. Não realiza a atividade ou é totalmente dependente de terceiros para realizá-la,

não participando de nenhuma etapa, como a higiene ou locomoção de tetraplégico.

O instrumento está em uso no INSS desde 2015, preenchido por médico e assistente social, e leva em consideração a soma da pontuação para enquadrar a deficiência como leve, moderada ou grave. Finalizada a avaliação médica e social, é elaborada a Matriz do Índice de Funcionalidade Brasileiro, composta por uma planilha que associa a pontuação para cada atividade à identificação das barreiras externas, e registra a soma dessa pontuação. A pontuação total mínima é 2.050, e a máxima 8.200.

Índice de Funcionalidade Brasileiro Modificado (IFBrM)

Visando a criação de um modelo único de avaliação biopsicossocial da deficiência o governo, por meio do Decreto nº 10.415, de 6 de julho de 2020, constituiu o Grupo de Trabalho Interinstitucional sobre o Modelo Único de Avaliação Biopsicossocial da Deficiência, para formular propostas de ato normativo para regulamentar o art. 2º da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, os instrumentos e o modelo único de avaliação biopsicossocial da deficiência. O GTI tinha como objetivo, ainda, criar e alterar os atos normativos necessários à implementação unificada da avaliação biopsicossocial da deficiência em âmbito federal, ficando determinada a adoção do Índice de Funcionalidade Brasileiro Modificado como instrumento-base para a elaboração do modelo único de avaliação biopsicossocial da deficiência.

O Relatório Final GTI - Avaliação Biopsicossocial consta publicado desde 03/12/2021 na página do Governo Federal², e nele consta estabelecida a proposta para o instrumento e o modelo único de avaliação da deficiência, denominado Índice de Funcionalidade

2 <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/pessoa-com-deficiencia/publicacoes/relatorio-final-gti-avaliacao-biopsicossocial>

Brasileiro Modificado – IFBr-M, que se encontra em fase de validação de face e acurácia.

A ferramenta avalia uma seleção de 57 atividades, variável segundo a faixa etária, em sete domínios: Aprendizagem e aplicação do conhecimento; comunicação; mobilidade; cuidados pessoais; vida doméstica; educação, trabalho e vida econômica; relações e interações interpessoais; vida comunitária, social, cultural e política.

Na avaliação são também identificadas e quantificadas as barreiras externas, a partir de fatores como produtos e tecnologia, ambiente natural e mudanças ambientais feitas pelo ser humano, apoio e relacionamentos, atitudes, serviços, sistemas e políticas. As barreiras devem ser assinaladas a cada atividade, com pontuação 25, 50 ou 75.

A funcionalidade é pontuada de acordo com o nível de independência nas participações:

- 100 pontos = realiza a atividade de forma independente nas atividades e sem nenhum tipo de adaptação ou modificação na velocidade habitual e em segurança;
- 75 pontos = realiza a atividade de forma adaptada sendo necessário algum tipo de modificação ou adaptação, ou realiza a atividade de forma diferente da habitual ou mais lentamente, ou realiza a atividade sem adaptação mas sente dor ou complicações após realizar;
- 50 pontos = realiza a atividade com auxílio de terceiros, participando de alguma etapa da atividade. Inclui preparo e supervisão;
- 25 pontos = não realiza a atividade ou é totalmente dependente de terceiros para realizá-la; não participa de nenhuma etapa da atividade

5 AVALIAÇÃO FUNCIONAL DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA PARA FINS DE BENEFÍCIO DE APOSENTADORIA ESPECIAL

5.1 Generalidades:

A Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência – Lei Nº 13.146/2015, de aplicabilidade universal, define pessoa com deficiência como sendo aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas, e determina que a avaliação da deficiência, quando necessária, deverá ser de ordem biopsicossocial, realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar.

No Regime Geral de Previdência Social a avaliação de segurados para fins de aposentadoria da pessoa com deficiência está subordinada à Lei Complementar nº 142/2013, a qual define pessoa com deficiência nos mesmos termos que a Lei 13146/2015, e determina que avaliação da deficiência deverá ser médica e funcional, devendo o grau de deficiência ser atestado por perícia própria do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, por meio de instrumentos desenvolvidos para esse fim, no caso o IFBrA.

Os Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS podem elaborar legislação própria quanto ao reconhecimento do direito à aposentadoria especial do segurado com deficiência, ou adotar as regras estabelecidas para a União, conforme o Anexo V da PORTARIA/MTP Nº 1.467, 2022.³

³ Lei 142/2013 – Anexo V: Art. 1º Os parâmetros e diretrizes gerais estabelecidos neste Anexo serão observados para fins de análise do direito do segurado com deficiência à concessão da aposentadoria especial na forma da Lei Complementar nº 142, de 8 de maio de 2013, com fundamento no art. 22 da

Desde que não conflitem com a Constituição Federal e a legislação específica dos RPPS, aqueles que optarem por elaborar lei própria poderão definir critérios diferentes dos estabelecidos pela LC 142/2013 para aspectos de tempo de contribuição e idade, ou para cálculo do salário de benefício, por exemplo, mas não poderão deixar de atender ao que dispõe a Lei 13.146/2015 no que diz respeito à avaliação biopsicossocial, cujo instrumento de avaliação deverá ser aquele definido pelo Governo Federal.⁴

5.2. Metodologia e sistemática da avaliação - RGPS

5.2.1. Requerimento

Para requerer o benefício o segurado deve agendar o atendimento para a aposentadoria especial à pessoa com deficiência, por meio do número de telefone 135 ou pela página do Meu INSS. O segurado será previamente comunicado nos casos em que for indispensável o atendimento presencial para comprovar alguma informação. Após a análise administrativa será marcada a perícia médica e posteriormente a avaliação pela assistente social, estas de caráter presencial obrigatório.

São quatro as etapas a cumprir para o segurado obter o benefício:

1ª etapa – O segurado faz a solicitação e junta os documentos no sítio do INSS ou pelo aplicativo Meu INSS;

2ª etapa – Se for necessário comprovação adicional o

Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, para os Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS de que trata o art. 40 da Constituição Federal

4 Lei 13.146 - Art. 2º Considera-se pessoa com deficiência [...]

§ 1º A avaliação da deficiência, quando necessária, será biopsicossocial, realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar e considerará:

§ 2º O Poder Executivo criará instrumentos para avaliação da deficiência.

segurado é convocado para atendimento pelo servidor na Agência da Previdência Social para verificação da documentação e procedimentos administrativos;

3ª etapa – O segurado é avaliado pela perícia médica, que vai considerar os aspectos funcionais físicos da deficiência e a interação com as atividades que desempenha;

4ª etapa – O segurado passa pela avaliação social, que vai considerar as atividades desempenhadas pela pessoa no ambiente do trabalho, casa e social.

5.2.2. Avaliação

A avaliação do grau de deficiência será realizada pela perícia médica federal no âmbito do INSS e pela assistência social. Ambos irão avaliar presencialmente os fatores limitadores da capacidade laboral da pessoa, levando em consideração o meio social em que ela está inserida e não somente a deficiência em si, remetendo à Classificação Internacional de Funcionalidades (CIF) e não à Classificação Internacional de Doenças (CID).

Conforme o regulamento⁵ estabelecido para a LC 142/2013, a perícia do INSS, aqui incluído o serviço social, deve avaliar o segurado e fixar a data provável do início da deficiência e o seu grau, assim como identificar a ocorrência de variação no grau de deficiência e indicar os respectivos períodos em cada grau (SOARES, 2014).

5.2.2.1. Sistemática da avaliação da deficiência e do grau

Cabe ao médico perito a avaliação dos aspectos funcionais

⁵ Decreto 8.145/13, que alterou o decreto 3.048/99 – Art. 70-A a 70-J

físicos (impedimentos nas funções e estruturas do corpo) *versus* atividades e participações, enquanto ao profissional da assistência social cabe a avaliação dos aspectos contextuais (ambientais, pessoais) *versus* atividades e participação no ambiente de trabalho, casa e social.

O segurado será avaliado pela perícia médica, que vai considerar os aspectos funcionais físicos da deficiência, como os impedimentos nas funções e nas estruturas do corpo e as atividades que o segurado desempenha. Na avaliação social serão consideradas as atividades desempenhadas pela pessoa no ambiente do trabalho, casa e social. Ambas as avaliações, médica e social, irão considerar a limitação do desempenho de atividades e a restrição de participação do indivíduo no seu dia a dia, sempre levando em consideração a percepção individual do examinado.

As avaliações pelo médico e pela assistente social são executadas de forma individual e independente, mediante entrevista e preenchimento de formulários próprios, conforme estabelecido no anexo da Portaria Interministerial nº 1 de 27/01/2014 – AGU/MPS/MF/SEDH/MP.⁶

O processo inicia com a qualificação do perito ou assistente social e do segurado, dados de identificação e dados pessoais, identificação do informante, diagnóstico médico (baseado na Classificação Internacional de Doenças – CID 10), tipo de deficiência, funções corporais acometidas e data do início/alterações dos impedimentos.

O diagnóstico, os impedimentos (tipos de deficiência) e a data de início são determinados pelo perito médico com base na informação fornecida pelo segurado e a documentação médica apresentada no requerimento. Os impedimentos poderão ser de 05 (cinco) tipos, a saber: auditivo, intelectual/cognitivo, físico/motor, sensorial/visual e mental,

⁶ Disponível em <http://www.normaslegais.com.br/legislacao/portaria-Interm-agu-mps-mf-sedh-mp-1-2014.htm>.

podendo ser assinaladas mais de uma opção quando for o caso.

A sequência da avaliação consiste no preenchimento de pontuação nas 41 (quarenta e uma) atividades pré-determinadas, distribuídas em 07 (sete) domínios específicos, quais sejam: sensorial, comunicação, mobilidade, cuidados pessoais, vida doméstica, educação, trabalho e vida econômica e socialização e vida comunitária (SOARES, 2014).

A orientação constante no Manual Prático do IFBrA (BRASIL, [20--], p. 8) é de que devem ser pontuadas todas as atividades, ficando a exceção para quando não houver qualquer forma confiável para avaliação de determinada atividade pelo próprio segurado, parentes, pessoas de convívio próximo ou profissionais de saúde, e forem esgotadas todas as possibilidades de investigação tais como visitas domiciliares, hospitalares, ao local de trabalho ou outros ambientes e/ou avaliação de documentos através da solicitação de informações adicionais. Nesta circunstância deve-se pontuar 100 para a atividade em questão.

As barreiras externas a serem avaliadas são compostas pelos fatores ambientais, quais sejam o ambiente físico, social e as atitudes frente às barreiras que lhe são impostas, como descreve o Manual Prático do IFBrA (BRASIL, [20--], p. 10-11), sendo que, se alguma atividade pontuar 25 (significando que o indivíduo não realiza a atividade ou necessita do auxílio de terceiros), deve-se investigar se alguma barreira externa é a causa dessa pontuação. Se o que impede o indivíduo de pontuar acima de 25 é uma ou mais barreiras externas deve-se assinalar ao lado dessa atividade quais são essas barreiras, e a pontuação mantida em 25.

Ao final é realizado o somatório das pontuações de ambos os avaliadores – médico e assistente social – em cada domínio. O resultado obtido determinará o grau de deficiência do segurado, que, conforme o Manual Prático do IFBrA (BRASIL, [20--], p. 15), poderá ser:

- Deficiência Grave: quando a pontuação for menor ou igual a 5.739.
- Deficiência Moderada: quando a pontuação total for maior ou igual a 5.740 e menor ou igual a 6.354.
- Deficiência Leve: quando a pontuação total for maior ou igual a 6.355 e menor ou igual a 7.584.
- Pontuação Insuficiente para Concessão do Benefício: quando a pontuação for maior ou igual a 7.585.

5.2.3. Formulários

Os formulários e orientações quanto à aplicação prática da ferramenta para a avaliação do segurado da previdência social e a identificação dos graus de deficiência, para estes fins, acham-se detalhadas no Manual Prático do IFBr-A (BRASIL, [20--], p.15-61). Os formulários⁷ utilizados pela perícia médica e pelo serviço social, cuja pontuação, ao final, irá caracterizar o grau da deficiência, são:

⁷ As questões dos formulários foram transcritas para melhor visualização.

Formulário 1: Identificação do Avaliado e da Avaliação (a ser preenchido pela perícia médica e pelo serviço social)

Dados Pessoais do Avaliado	
Nome: _____	NIS/NIT _____
Sexo: F () M () Idade: _____	
Cor/Raça: Branca () Preta () Amarela () Parda () Indígena ()	
Diagnóstico Médico: CID Causa: _____ Sem diagnóstico etiológico CID Sequela: _____	
Tipo de Deficiência: Auditiva () Intelectual/Cognitiva () Física/Motora () Visual () Mental ()	
Data do início do impedimento: ____/____/____	
Nome do avaliador (SERVIÇO SOCIAL): _____	SIAPÉ: _____
Local da avaliação (Codigo da APS): _____	
Quem prestou as informações:	
() própria pessoa () pessoa de convívio próximo () ambos () outros: _____	
Data da avaliação: ____/____/____	
Nome do avaliador (MEDICINA PERICIAL): _____	SIAPÉ: _____
Local da avaliação (Codigo da APS): _____	
Quem prestou as informações:	
() própria pessoa () pessoa de convívio próximo () ambos () outros: _____	

Formulário 2: Funções Corporais Acometidas (a ser preenchido pelo Médico)

1. Funções Mentais:
() Funções Mentais Globais: consciência, orientação (tempo, lugar, pessoa), intelectuais (inclui desenvolvimento cognitivo e intelectual), psicossociais globais (inclui autismo), temperamento e personalidade, energia e impulsos, sono
() Funções Mentais Específicas: atenção, memória, psicomotoras, emocionais, percepção, pensamento, funções, executivas, linguagem, cálculo, sequenciamento de movimentos complexos (inclui apraxia), experiência pessoal e do tempo
2. Funções Sensoriais e Dor
() Visão e Funções Relacionadas: acuidade visual, campo visual, funções dos músculos internos e externos do olho, da pálpebra, glândulas lacrimais
() Funções Auditivas: detecção, discriminação, localização do som e fala
() Funções Vestibulares: relacionadas à posição, equilíbrio e movimento
() Dor: sensação desagradável que indica lesão potencial ou real em alguma parte do corpo. Generalizada ou localizada
() Funções Sensoriais adicionais: gustativa, olfativa, propioceptiva, tátil, à dor, temperatura

3. Funções da Voz e da Fala
() Voz, articulação, fluência, ritmo de fala
4. Funções dos Sistemas Cardiovascular, Hematológico, Imunológico e Respiratório
() Funções do Sistema Cardiovascular: funções do coração, vasos sanguíneos, pressão arterial
() Funções do Sistema Hematológico: produção de sangue, transporte de oxigênio e metabólitos e de coagulação
() Funções do Sistema Imunológico: resposta imunológica, reações de hipersensibilidade, funções do sistema linfático
() Funções do Sistema Respiratório: respiratórias, dos músculos respiratórios, de tolerância aos exercícios
5. Funções dos Sistemas Digestivo, Metabólico e Endócrino
() Funções do Sistema Digestivo: ingestão, deglutição, digestivas, assimilação, defecação, manutenção de peso
() Funções do Metabolismo e Sistema Endócrino: funções metabólicas gerais, equilíbrio hídrico, mineral e eletrolítico, termorreguladoras, das glândulas endócrinas
6. Funções Genitourinárias e Reprodutivas
() Funções Urinárias: funções de filtração, coleta e excreção de urina
() Funções Genitais e Reprodutivas: funções mentais e físicas/motoras relacionadas ao ato sexual, da menstruação, procriação
6. Funções Neuromusculoesqueléticas e relacionadas ao movimento
() Funções das Articulações e dos Ossos: mobilidade, estabilidade das articulações e ossos
() Funções Musculares: força, tônus e resistência muscular
() Funções dos Movimentos: reflexo motor, movimentos involuntários, controle dos movimentos voluntários, padrão de marcha, sensações relacionadas aos músculos e funções do movimento

Formulário 3: Aplicação do Instrumento (Matriz) – (a ser preenchido pela perícia médica e pelo serviço social)

IF-BR: Atividades e Participações	Pontuação	Barreira Ambiental*				
		P e T	Anb	A e R	At	SS e P
1. Domínio Sensorial						
1.1 Observar						
1.2 Ouvir						
Pontuação - Domínio Sensorial						
2. Domínio Comunicação						
2.1 Comunicar-se / Recepção de mensagens						
2.2 Comunicar-se / Produção de mensagens						
2.3 Conversar						

2.4 Discutir						
2.5 Utilização de dispositivos de comunicação à distância						
Pontuação - Domínio Comunicação						
3. Domínio Mobilidade						
3.1 Mudar e manter a posição do corpo						
3.2 Alcançar, transportar e mover objetos						
3.3 Movimentos finos da mão						
3.4 Deslocar-se dentro de casa						
3.5 Deslocar-se dentro de edifícios que não a própria casa						
3.6 Deslocar-se fora de sua casa e de outros edifícios						
3.7 Utilizar transporte coletivo						
3.8 Utilizar transporte individual como passageiro						
Pontuação - Domínio Mobilidade						
4. Domínio Cuidados Pessoais						
4.1 Lavar-se						
4.2 Cuidar de partes do corpo						
4.3 Regulação da micção						
4.4 Regulação de defecação						
4.5 Vestir-se						
4.6 Comer						
4.7 Beber						
4.8 Capacidade de identificar agravos à saúde						
Pontuação - Domínio Cuidados Pessoais						
5. Domínio Vida Doméstica						
5.1 Preparar refeições tipo lanches						
5.2 Cozinhar						
5.3 Realizar tarefas domésticas						
5.4 Manutenção e uso apropriado de objetos pessoais e utensílios da casa						
5.5 Cuidar dos outros						
Pontuação - Domínio Vida Doméstica						
6. Domínio Educação, Trabalho e Vida Econômica						
6.1 Educação						
6.2 Qualificação profissional						
6.3 Trabalho remunerado						
6.4 Fazer compras e contratar serviços						

6.5 Administração de recursos econômicos pessoais						
Pontuação - Domínio Educação, Trabalho e Vida Econômica						
7. Domínio Socialização e Vida Comunitária						
7.1 Regular o comportamento nas interações						
7.2 Interagir de acordo com as regras sociais						
7.3 Relacionamento com estranhos						
7.4 Relacionamentos familiares e com pessoas familiares						
7.5 Relacionamentos íntimos						
7.6 Socialização						
7.7 Fazer as próprias escolhas						
7.8 Vida política e cidadania						
Pontuação - Domínio Socialização e Vida Comunitária						
Pontuação Total						

(*) Nota: P e T = Produtos e Tecnologia / Anb = Ambiente / A e R = Apoio e Relacionamentos /
At = Atitudes / SS e P = Serviços, Sistemas e Políticas

O IF-BRA gradua a funcionalidade do indivíduo, sinalizando a possível influência de barreiras externas nas incapacidades identificadas. Pontue o nível de independência das atividades e participações listadas, no sete Domínios.

Níveis de Independência e Pontuação das Atividades:

Cada atividade deve ser pontuada levando em consideração o nível de independência na sua realização.

A pontuação deve refletir o desempenho do indivíduo, e não sua capacidade.

O desempenho é o que ele faz em seu ambiente habitual

A única exceção será quando o indivíduo não realizar atividade por uma opção pessoal (e não por incapacidade ou barreira externa). Neste caso, pontua-se pela capacidade.

Atenção: Se alguma atividade pontuar 25 por causa de uma barreira externa, a(s) barreira(s) deverá(ao) ser assinaladas.

A pontuação do domínio é a soma da pontuação das atividades deste domínio, atribuídas pelo perito médico e pelo profissional do serviço social do INSS.

A Pontuação Total é a soma dos 7 Domínios.

Formulário 4: Aplicação do Modelo Linguístico Fuzzy (a ser preenchido pela perícia médica e pelo serviço social) - Assinalar ao lado da afirmativa quando a condição for preenchida

Deficiência Auditiva

() Houve pontuação 25 ou 50 em alguma atividade do Domínio Comunicação ou Socialização; OU

Houve pontuação 75 em todas as atividades dos Domínios Comunicação ou Socialização

() A surdez ocorreu antes dos 6 anos.

() Não dispõe do auxílio de terceiros sempre que necessário.

Deficiência Intelectual – Cognitiva e Mental () Houve pontuação 25 ou 50 em alguma atividade do Domínio Vida Doméstica ou Socialização; OU Houve pontuação 75 em todas as atividades dos Domínios Vida Doméstica ou Socialização () Não pode ficar sozinho em segurança. () Não dispõe do auxílio de terceiros sempre que necessário.
Deficiência Motora () Houve pontuação 25 ou 50 em alguma atividade do Domínio Mobilidade ou Cuidados Pessoais; OU Houve pontuação 75 em todas as atividades dos Domínios Mobilidade ou Cuidados Pessoais; OU () Desloca-se exclusivamente em cadeira de rodas. () Não dispõe do auxílio de terceiros sempre que necessário.
Deficiência Visual () Houve pontuação 25 ou 50 em alguma atividade do Domínio Mobilidade ou Vida Doméstica; OU Houve pontuação 75 em todas as atividades dos Domínios Mobilidade ou Vida Doméstica () A pessoa já não enxergava ao nascer. () Não dispõe do auxílio de terceiros sempre que necessário.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A legislação brasileira de inclusão apresentou grandes avanços nos últimos anos, merecendo destaque a promulgação da Lei Complementar nº 142, de 08 de maio de 2013, que criou regras mais benéficas às aposentadorias das pessoas com deficiência.

A evolução em termos de legislação trouxe à Previdência Social a oportunidade de evoluir tecnicamente, incorporando conceitos de avaliação de funcionalidade trazidos pela CIF e possibilitando a adoção de um novo modelo de avaliação da incapacidade, o modelo biopsicossocial, com a avaliação deixando de ser puramente médica, integrando também os aspectos funcionais e do meio ambiente em que está inserido o indivíduo.

Com a gradativa consolidação da importância dos aspectos contextuais na concepção da incapacidade espera-se que a perícia

médica e os peritos médicos em geral passem a adotar estes conceitos, e, com as devidas adaptações, passem a aplicar uma avaliação que contemple a integralidade do trabalhador, em todos os benefícios por incapacidade.

O Índice de Funcionalidade Brasileiro Aplicado para Fins de Aposentadoria (IFBrA) utilizado para a avaliação da deficiência é uma ferramenta importante, fruto de extenso estudo, mas não deve ser entendido como acabado. Algumas situações não abrangidas e dificuldades na aplicação prática devem ser compiladas, e mais estudos podem levar a um aprimoramento.

Os Regimes Próprios de Previdência Social dos estados e municípios estão diante de uma grande oportunidade para promover ainda maior evolução legislativa, administrativa e principalmente técnica, uma vez que podem dispor de um universo maior de profissionais, em especial aqueles ligados à saúde ocupacional.

A análise dos entraves e inadequações que a condição estrutural do INSS teve na aplicação da implementação da avaliação biopsicossocial, a ser realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar, pode servir de subsídio para que os RPPS encontrem outra resposta, que não a consideração exclusiva de médico perito, avaliando a possibilidade de que médicos do trabalho, que, por força da atividade vivenciam contato mais próximo e continuado com os servidores, possam compor a equipe.

Levando em consideração que o fator limitador é o meio em que o segurado está inserido e não a deficiência em si, o que se deve intentar é compor a equipe com profissionais que possuam as melhores condições para reconhecimento das condições de vida e do trabalho do mesmo.

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. 2019.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. **Manual prático da capacitação do instrumento IFBrA para pessoa com deficiência** – Lei Complementar 142/2013. Brasília:INSS, [20--].

BRASIL. Lei complementar nº 142, de 8 de maio de 2013. Regulamenta o § 1º do art. 201 da Constituição Federal, no tocante à aposentadoria da pessoa com deficiência segurada do Regime Geral de Previdência Social - RGPS. **Diário Oficial da União**, Brasília, ano 150, n. 88, 9 maio 2013.

BRASIL. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). **Diário Oficial da União**, Brasília, ano 152, n. 127, 7 jul. 2015.

LIMA, Henrique. Comentários à lei da aposentadoria especial para pessoas com deficiência. **JurisWay**, 12 maio 2015.

Organização Mundial da Saúde (OMS). **Guia do Principiante para uma linguagem comum de funcionalidade, incapacidade e saúde** – CIF. Lisboa: Secretariado Nacional para a Reabilitação e Integração das Pessoas com Deficiência, 2005.

PEREIRA, Éverton Luís; BARBOSA, Livia. Índice de Funcionalidade Brasileiro: percepções de profissionais e pessoas com deficiência no contexto da LC 142/2013. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 21, n. 10, out. 2016.

SOARES, João Marcelino. **Aposentadoria dos portadores de deficiência**. Curitiba: Juruá

TREZUB, C.J; PATSIS, K.S. **Perícia médica previdenciária: benefícios por incapacidade**. 4ª. ed. Salvador: Editora JusPodvum, 2021.



Diana Vaz de Lima

Realizou pós-doutoramento em contabilidade e controladoria em pesquisa aplicada à resiliência financeira dos RPPS, é doutora em ciências contábeis, mestre em administração e contadora. É pesquisadora e professora da Universidade de Brasília, e coautora do livro "A Contabilidade na Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social", publicado pela editora Gen - Atlas.

13

OS RPPS E OS PILARES DE UMA GESTÃO PREVIDENCIÁRIA RESPONSÁVEL

1. INTRODUÇÃO

2. EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL: PILAR FUNDAMENTAL

3. INSTRUMENTOS PARA FORTALECER A GOVERNANÇA DOS RPPS

3.1 Dimensões do Pró-Gestão

3.2 Requisitos do ISP

3.3 Exigências para a obtenção do CRP

4. EM BUSCA DA BOA GOVERNANÇA DOS RPPS

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

REFERÊNCIAS

1 INTRODUÇÃO

Quando foi publicado no ano de 2018, o Manual do Pró-Gestão RPPS trouxe como proposta oferecer bases para a melhoria da gestão dos regimes próprios de previdência social (RPPS), auxiliando os dirigentes e gestores no exercício de seus deveres legais e no alcance de melhores padrões de desempenho, na busca pela consecução de sua missão institucional. Trata-se de uma certificação institucional avaliada por uma entidade externa credenciada que procura atestar a qualidade e a funcionalidade de produtos, serviços, processos produtivos, gestão ambiental, dentre outros, do sistema de gestão do RPPS em análise, reconhecendo se o mesmo está de acordo com determinadas normas de referência.

Dezenas de RPS já alcançaram algum grau de certificação do Pró-Gestão (que vai de I a IV), o que representa um grande feito. São dezenas de requisitos a serem observados para se chegar ao grau máximo de certificação.



Apesar de ser de adesão voluntária, ter um certificado do Pró-Gestão é um desejo de 10 entre 10 gestores de RPPS. Entre outras vantagens, a certificação confere aos gestores de RPPS agraciados com o Pró-Gestão mais acesso a ativos de risco, que fundamentalmente trazem maior retorno aos investimentos e, conseqüentemente, maior sustentabilidade para os RPPS. Contudo, a conquista e a manutenção

da certificação do Pró-Gestão (o certificado só tem a duração de três anos) exigem um esforço diário de todos os profissionais envolvidos em sua gestão.

Outra meta é alcançar a melhor classificação possível no Indicador de situação previdenciária (ISP). O ISP afere o grau de regularidade do regime próprio, ao longo do ano, no que se refere aos critérios exigidos para emissão do certificado de regularidade previdenciária (CRP). Além do reconhecimento institucional conferido, uma boa classificação do ISP-RPPS, cujo ranking é de conhecimento público, demonstra que os fundamentos da gestão do RPPS estão sendo adequadamente observados.

Sobre a emissão do CRP, tem como papel atestar se o ente federativo cumpre as regras constitucionais e legais voltadas para a gestão de seu respectivo RPPS, de modo que o regime próprio cumpra sua missão institucional de garantir o pagamento dos benefícios a seus segurados. A obtenção/manutenção do CRP, válido administrativamente, é de suma importância para o ente federativo patrocinador possa efetuar transações e buscar fontes de recursos que sem o CRP são inacessíveis.

A visão integrada desses instrumentos pode ajudar a alcançar uma excelência na gestão dos RPPS. Nas discussões envolvendo a criação da lei de responsabilidade previdenciária, foi apontado que cada ente federado que possui RPPS deve compatibilizar a definição dos planos de custeio e de benefícios do RPPS para alcançar o equilíbrio financeiro e atuarial e, conseqüentemente, atingir a sustentabilidade financeira das outras políticas públicas sob sua responsabilidade.

2 EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL: PILAR FUNDAMENTAL



Recente nota técnica divulgada pela Spreve é muito didática ao esclarecer que a noção de uma previdência no serviço público operacionalizada a partir de contribuições dos segurados e beneficiários e do ente instituidor e da lógica, implícita nesse modelo, é a de que o ingresso de recursos deve ser suficiente no curto, médio e longo prazos para fazer face aos compromissos atuais e futuros assumidos no plano de benefícios.

Por isso, o equilíbrio financeiro e atuarial é um dos elementos que devem caracterizar os RPPS, ao lado do seu caráter contributivo e solidário.

Ainda de acordo com a nota, a expressão equilíbrio financeiro e atuarial aplicada à previdência social tem sua acepção fundada na equação básica em que se estabelece o valor justo de receitas que devem ser arrecadadas e geridas mediante regime financeiro adequado para fazer frente às despesas previdenciárias, de forma a que todos os benefícios prometidos possam ser pagos na forma e no tempo previstos.

Desta forma, a fórmula constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS possui conotação associada aos princípios da eficiência e economicidade, por meio dos quais se espera que seja alcançada a melhor relação custo/benefício na gestão dos recursos públicos, pois, grande parte dos recursos alocados nesses regimes de previdência provém daqueles arrecadados de toda a coletividade por meio de tributos.

Assim, para que o plano de custeio e de benefícios possa refletir a realidade, anualmente é exigido que em cada RPPS seja feita uma

avaliação atuarial, que é um estudo técnico desenvolvido pelo atuário baseado nas características biométricas, demográficas e econômicas da população analisada, com o objetivo principal de estabelecer, de forma suficiente e adequada, os recursos necessários para a garantia dos pagamentos dos benefícios previstos pelo plano.

A avaliação atuarial é registrada na contabilidade de cada RPPS sob a denominação de "provisão matemática previdenciária", cujos valores, ao final de cada exercício financeiro (31 de dezembro) são consolidados nos balanços públicos do ente federado que mantém esse RPPS. Desta forma, essa informação acaba sendo refletida nas contas públicas do respectivo ente federado representando os recursos necessários ao pagamento dos compromissos dos planos de benefícios do RPPS, calculados atuarialmente, em determinada data, em valor presente.

Da mesma forma, os valores capitalizados na carteira de investimentos dos RPPS são mensalmente corrigidos. Essas informações são registradas na contabilidade dos RPPS e, também são consolidadas nos mesmos balanços contábeis do ente federado. Do confronto entre elas, "provisão matemática previdenciária" versus "carteira de investimentos – RPPS" é possível estabelecer se há recursos garantidores suficientes para que os benefícios previdenciários sejam pagos no curto, médio e longo prazos.



Caso não se confirme que os ativos garantidores não sejam suficientes para pagar os benefícios previdenciários projetados para a massa de segurados do RPPS, um plano deverá ser firmado a partir da "diferença" apurada, de modo a reestabelecer o necessário equilíbrio financeiro e atuarial das contas dos RPPS. Esse plano poderá consistir no estabelecimento por meio da contribuição patronal suplementar

na forma de alíquotas, ou aportes periódicos de recursos com valores preestabelecidos, para cobertura do déficit atuarial.

Portanto, se por algum motivo as contribuições previdenciárias não forem repassadas no período em que são devidas pelo ente federado, ou, se as alíquotas estabelecidas forem insuficientes para garantir o equilíbrio das contas previdenciárias, além de comprometer a sustentabilidade dos RPPS elas acabam fragilizando as contas públicas desse próprio ente federado (ente patrocinador). Isso acontecerá porque essa situação demandará que recursos da “fonte tesouro” (fontes próprias) sejam utilizados para arcar com o valor necessário para que seja possível pagar os benefícios previdenciários devidos, sendo que as despesas custeadas com aportes de recursos financeiros não poderão ser deduzidas das despesas com pessoal, prejudicando, também, os indicadores fiscais do respectivo ente federado.

Como se pode observar, um conjunto de ações se faz necessário para que se mantenha o propósito para o qual os RPPS foram criados, que é assegurar tempestivamente o pagamento de benefícios previdenciários aos seus segurados.

3 INSTRUMENTOS PARA FORTALECER A GOVERNANÇA DOS RPPS

A literatura apresenta que em seu sentido original o termo governança está relacionado com a capacidade de os sistemas políticos e administrativos agirem efetiva e decisivamente para resolver problemas públicos e que, para ser efetiva no âmbito do Setor Público a governança pressupõe a existência de um Estado de Direito, de uma sociedade civil participativa no que tange aos assuntos públicos, de uma burocracia imbuída de ética profissional, de políticas planejadas e de um braço executivo que se responsabilize sobre suas ações.

No ambiente dos RPPS essa atuação ainda é mais requerida, em razão dos diversos atores envolvidos tanto na gestão e fiscalização dos regimes próprios, além do impacto que uma eventual má gestão dos seus recursos pode trazer para as contas públicas e para o cumprimento do seu objeto social, que é a concessão dos benefícios previdenciários sob a sua responsabilidade.



O Manual Pró-Gestão apresenta que, a melhoria da governança do RPPS tem por finalidade assegurar o atingimento de sua missão institucional, com a preservação dos direitos dos segurados, a proteção

aos interesses do ente reatrativo instituidor, a adequada gestão do patrimônio e a conformidade aos requisitos legais estabelecidos pelos órgãos de regulação e supervisão.

Como visto anteriormente, a visão integrada é um importante pilar para uma gestão previdenciária responsável. O Pró-Gestão, ISP e CRP – estão entre os instrumentos que buscam garantir que haja uma gestão previdenciária responsável, mas que demandam iniciativas que nem sempre são do conhecimento ou estão ao alcance de quem está à frente da gestão dos RPPS. Então, que ações devem ser adotadas para que esses fundamentos sejam alcançados? como conquistar uma gestão previdenciária responsável?

3.1 Dimensões do Pró-Gestão

Segundo o disposto no Manual Pró-Gestão, a implantação das boas práticas de gestão inseridas nas ações que compõem os três pilares do Programa (Controles Internos, Governança Corporativa e Educação Previdenciária) contribuirá para a profissionalização na gestão dos RPPS, a qualificação de seus dirigentes e a introdução de padrões de

qualidade nos processos de trabalho. E que essas medidas permitirão maior estabilidade na gestão e consolidação de avanços, evitando que naturais mudanças no comando político do ente federativo resultem em descontinuidade ou retrocessos na gestão previdenciária.

Com relação requisitos para o **controle interno** de um RPPS, o Manual Pró-Gestão buscar aferir os procedimentos administrativos estruturados, e se os mesmos possibilitam verificação e monitoramento permanentes. A orientação do Manual é que o ente federativo patrocinador e a unidade gestora do RPPS busquem o aprimoramento do sistema de controle interno com a finalidade de identificar, avaliar, controlar e monitorar os riscos mais relevantes para o RPPS, com destaque para as seguintes ações:

- (i) mapeamento e manualização das atividades das áreas de atuação do RPPS;
- (ii) certificação dos gestores dos RPPS, entre eles membros dos conselhos e os responsáveis pela gestão dos ativos e passivos dos RPPS;
- (iii) a existência de uma política de segurança da informação;
e
- (iv) gestão e controle da base de dados cadastrais dos servidores públicos, aposentados e pensionistas.

Figura 1 – Ações da dimensão do controle interno nos RPPS segundo o Pró-Gestão



Fonte: Pró-Gestão (BRASIL,2022).

De acordo com o Pró-Gestão, como função administrativa, o controle interno é um sistema de informação e avaliação da organização, com a finalidade de assegurar o cumprimento das leis, regulamentos, normativos internos e diretrizes de planejamento. E que os instrumentos adotados pelo controle interno devem ser capazes de utilizar as informações disponíveis, com o propósito de realizar análises de natureza administrativa, financeira e de produtividade concernentes à gestão.

A atividade de controle interno alcança todas as unidades administrativas do ente público, seja administração direta ou indireta, e, ainda, entidades que recebam recursos públicos e que devam prestar contas. Na prática, como nas demais entidades públicas, a atividade de controle interno no âmbito dos regimes próprios de previdência social (RPPS) constitui um conjunto de atividades, planos, métodos e procedimentos visando assegurar que os objetivos da entidade sejam atingidos, evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão.

Sob o enfoque contábil, o controle interno tem como finalidades salvaguardar os ativos e assegurar a veracidade dos componentes patrimoniais; dar conformidade ao registro contábil em relação ao ato correspondente; propiciar a obtenção de informação oportuna e adequada; estimular adesão às normas e às diretrizes fixadas; contribuir para a promoção da eficiência operacional da entidade; auxiliar na prevenção de práticas ineficientes e antieconômicas, erros, fraudes, malversação, abusos, desvios e outras inadequações.

Os gestores de RPPS devem ter em mente que não cabe ao controle interno assegurar, por si só, o alcance dos objetivos gerais previamente definidos, devendo a gerência revisar e atualizar continuamente os controles.

Os princípios do controle interno representam o conjunto de regras, diretrizes e sistemas que visam ao atendimento de objetivos específicos. Segundo a IN SFCI 1/2001, são princípios do controle

interno:

- *Relação custo-benefício* – consiste na avaliação do custo de um controle em relação aos benefícios que ele possa proporcionar.
- *Qualificação adequada, treinamento e rodízio de funcionários* – a eficiência dos controles internos administrativos está diretamente relacionada com a competência, formação profissional e integridade do pessoal.
- *Delegação de poderes e definição de responsabilidades* – deverão ser indicados, com precisão, a autoridade que delega, a delegada e o objeto da delegação.
- *Segregação de funções* – a estrutura das entidades deve prever a separação entre as funções de autorização/aprovação das operações, execução, controle e contabilização, de tal forma que nenhuma pessoa detenha competências e atribuições em desacordo com esse princípio.
- *Instruções devidamente formalizadas* – para atingir um grau de segurança adequado, é indispensável que as ações, procedimentos e instruções sejam disciplinados e formalizados por meio de instrumentos eficazes e específicos; ou seja, claros, objetivos e emitidos por autoridade competente.
- *Controles sobre transações* – é imprescindível estabelecer o acompanhamento dos fatos contábeis, financeiros e operacionais, objetivando que sejam efetuados mediante atos legítimos, relacionados com a finalidade da unidade/entidade e autorizados por quem

de direito.

- *Aderência a diretrizes e normas legais* – o controle interno deve assegurar observância às diretrizes, planos, normas, leis, regulamentos, relacionados com a finalidade da entidade.

Entre os riscos associados à estrutura do controle interno, estão: (i) *obsolescência e ação rotineira*, ensejando a necessidade de revisão periódica dos sistemas de controle; (ii) *má-fé e conluio*, que podem colocar o sistema de controle sob suspeição; (iii) *relação custo-benefício*, à exceção dos controles estratégicos, que, mesmo onerosos, devem ser mantidos.

Segundo o disposto no Manual Pró-Gestão RPPS, a implantação das boas práticas de gestão inseridas nos pilares do Programa, entre eles, o controle interno, contribuirá para a profissionalização na gestão dos RPPS, a qualificação de seus dirigentes e a introdução de padrões de qualidade nos processos de trabalho. Essas medidas, segundo o Manual, permitirão maior estabilidade na gestão e consolidação de avanços, evitando eventuais mudanças no comando político do ente federativo resultem em descontinuidade ou retrocessos na gestão previdenciária.

Da perspectiva dos RPPS, os controles internos podem ser entendidos como o conjunto de políticas e procedimentos de uma organização para aumentar a probabilidade de que os seus objetivos estratégicos, operacionais, de conformidade e de evidenciação sejam atingidos. Os controles internos devem proporcionar à organização que:

- a) Os riscos que afetam suas atividades sejam mantidos dentro de patamares aceitáveis.

- b) Suas demonstrações contábeis e financeiras reflitam adequadamente suas operações.
- c) Seus procedimentos administrativos sejam operacionalizados em conformidade com bons padrões de ética, segurança e economia.

De acordo com o Pró-Gestão, para fazer jus à classificação, o ente federativo patrocinador do RPPS deverá manter função de controle interno do RPPS diretamente em sua estrutura organizacional (níveis I e II) ou na unidade gestora do RPPS (níveis III e IV), integrada ao seu sistema de controle interno, que terá, dentre outras, a finalidade de avaliar o cumprimento de metas, programas e orçamentos e comprovar a legalidade, eficácia e eficiência dos atos de gestão. A função de controle interno contará com no mínimo um controlador, responsável pelo monitoramento e avaliação da adequação dos processos às normas e procedimentos estabelecidos pela gestão, e deverá fornecer capacitação sobre controle interno aos servidores, para seu aperfeiçoamento.

É importante ressaltar que o ente federativo e a unidade gestora do RPPS devem buscar o aprimoramento do sistema de controle interno com a finalidade de identificar, avaliar, controlar e monitorar os riscos mais relevantes para o RPPS.

Sobre a dimensão da **governança corporativa**, a unidade gestora do RPPS deve manter em seu site um relatório que deverá ser previamente submetido à análise e aprovação do Conselho Fiscal e Conselho Deliberativo, informando: (a) dados dos segurados, receitas e despesas; (b) evolução da situação atuarial; (c) descrição detalhada dos ativos, investimentos, aplicações financeiras e do fluxo de entradas e saídas de recursos; (d) a publicação das atividades dos órgãos

colegiados; (e) as atividades institucionais, como a gestão de pessoal, gestão orçamentária e financeira, controles internos, entre outros; (f) as estatísticas dos canais de atendimento disponibilizados aos segurados, tais como ouvidoria própria ou do ente federativo, agências, postos de atendimento, atendimento agendado.

Também são fiscalizados e monitorados no âmbito da dimensão da governança corporativa o planejamento e a execução do orçamento, o relatório de gestão atuarial, o código de ética, as políticas previdenciárias de saúde e segurança do servidor e revisão de aposentadoria por incapacidade, a política de investimentos, o comitê de investimentos, a transparência, a definição de limites de alçadas, a segregação das atividades, a ouvidoria, bem como as ações da diretoria executiva, do conselho fiscal, do conselho deliberativo, do mandato, representação e recondução e da gestão de pessoas (Quadro 1).

Quadro 1 – Ações da dimensão de governança corporativa nos RPPS segundo o Pró-Gestão

Relatório de Governança Corporativa	Definição de Limites de Alçadas
Planejamento	Segregação das atividades
Relatório de Gestão Atuarial	Ouvidoria
Código de Ética	Diretoria executiva
Políticas Previdenciárias de Saúde e Segurança do Servidor e Revisão de Aposentadoria por Incapacidade	Conselho fiscal
Política de Investimentos	Conselho deliberativo
Comitê de Investimentos	Mandato, Representação e Recondução
Transparência	Gestão de pessoas

Fonte: Pró-Gestão (BRASIL, 2022).

Com relação à dimensão da **educação previdenciária**, o art. 201 da Constituição Federal do Brasil dispõe que a previdência social atenderá, na forma da lei, a cobertura dos eventos de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho e idade avançada; a proteção à maternidade, especialmente à gestante; a proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; o salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; e a pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes. Apesar dessa rede de proteção social que a previdência social oferece, a literatura aponta que parte da sociedade a desconhece devido à desinformação acerca do tema.

Segundo o disposto no Manual Pró-Gestão, a educação previdenciária diz respeito ao conjunto de ações de capacitação, qualificação, treinamento e formação específica ofertadas aos servidores públicos do ente federativo, da unidade gestora do RPPS, aos segurados e beneficiários em geral (servidores ativos, aposentados e pensionistas), aos gestores e conselheiros e aos diferentes profissionais que se relacionam ou prestam serviços ao RPPS, a respeito de assuntos relativos à compreensão do direito à previdência social e de seu papel como política pública, à gestão, governança e controles do RPPS nos seus mais variados aspectos (gestão de ativos e passivos, gestão de pessoas, benefícios, investimentos, orçamento, contabilidade, finanças, estruturas internas e externas de controle, dentre outros).

O Manual inclui entre as ações da dimensão de educação previdenciária nos RPPS o plano de ação de capacitação e as ações de diálogo com os segurados e a sociedade, conforme Quadro 2.

Quadro 2 – Ações da dimensão de educação previdenciária nos RPPS segundo o Pró-Gestão

Plano de ação de capacitação	Ações de diálogo com os segurados e a sociedade
Formação básica em RPPS para os servidores	Elaboração de cartilhas, informativos ou programas
Treinamento dos servidores em suas diversas áreas de atuação	Realização de audiências públicas
Programa de educação previdenciária	Seminários e ações de educação previdenciária
Preparação para certificações	Ações preparatórias para a aposentadoria e de conscientização dos segurados

Fonte: Pró-Gestão (BRASIL, 2022).

Além de se apresentar como uma medida importante para uma gestão previdenciária responsável, a educação previdenciária pode contribuir para orientar as pessoas na adequação do seu padrão de consumo ao longo do seu ciclo de vida, desenvolvendo a consciência de que a acumulação de ativos durante a fase financeira produtiva pode contribuir para a manutenção do próprio bem estar desses indivíduos mesmo quando eles não tiverem mais capacidade laborativa.

3.2 Requisitos do ISP

O Indicador de Situação Previdenciária (ISP) é um instrumento criado pela Secretaria de Previdência para aferir a qualidade da gestão ao traduzi-la em termos quantitativos, evidenciando a relação custo/benefício existente entre o esforço organizacional empreendido e o produto alcançado e viabilizando o exercício de projeções futuras a partir de tendências reveladas pelos índices que venham a compor o modelo.



Segundo informações disponíveis no site da Secretaria de Previdência, com o ISP é possível estruturar ações de auditoria com foco no direcionamento da atuação mais prospectivo, avançando-se de forma mais contundente no "agir preventivo", antecipando-se situações mais graves a partir

da captação de dados que traduzam, como trajetória, o comportamento institucional do conjunto dos Regimes Próprios de Previdência Social.

O Indicador de Situação Previdenciária (RPPS) foi instituído pela Portaria MF nº 01, de 3 de janeiro de 2017, e atualizado em junho de 2020 por meio da Portaria nº 14.762, que passou a estabelecer a composição, metodologia de aferição e periodicidade do Indicador de Situação Previdenciária (ISP-RPPS) e autoriza sua publicação. Segundo a Portaria, o ISP-RPPS será divulgado anualmente pela Secretaria de Previdência da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia e servirá de base para a definição do perfil de risco atuarial dos RPPS, nos termos do art. 77 da Portaria MF nº 464, de 2018, e do parágrafo único do art. 2º da Instrução Normativa SPREV nº 1, de 2019.

Para apuração do ISP-RPPS, os seguintes dados e informações são analisados:

- (i) Demonstrativos encaminhados pelos entes federativos, por meio do Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social - CADPREV e do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro - SICONFI, até 31 de julho do ano de publicação do ISPRPPS;
- (ii) Certificados de Regularidade Previdenciária - CRP

emitidos pela Secretaria de Previdência, nos termos do inciso IV do art. 9º da Lei nº 9.717, de 1998, por meio do CADPREV, durante o ano anterior ao ano de publicação do ISP-RPPS;

- (iii) Registros dos critérios no Extrato Previdenciário emitido pelo CADPREV em 31 de dezembro do ano anterior ao ano de publicação do ISP-RPPS;
- (iv) Certificações obtidas, até 31 de julho do ano de publicação do ISP-RPPS, no 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, de que trata a Portaria MPS nº 185, de 14 de maio de 2015.

A classificação do ISP-RPPS será determinada com base na análise de indicadores relacionados aos aspectos da gestão e transparência, da situação financeira e da situação atuarial, conforme Quadro 3.

Quadro 3 – Indicadores para classificação do ISP-RPPS

Gestão e Transparência	Situação Financeira	Situação Atuarial
Indicador de Regularidade Indicador de Envio de Informações Indicador de Modernização da Gestão	Indicador de Suficiência Financeira Indicador de Acumulação de Recursos	Indicador de Cobertura dos Compromissos Previdenciários

Fonte: Portaria nº 14.762/2020

A cada indicador do ISF será atribuída uma classificação A, B ou C. Para a atribuição das classificações A, B ou C ao Indicador de Regularidade, serão adotados os seguintes procedimentos:

- I. Os indicadores calculados para cada RPPS serão divididos por grupos de porte: (1) RPPS de Estados e do Distrito Federal: Porte Especial; (2) RPPS dos Municípios, segmentados conforme as quantidades de segurados ativos, aposentados e pensionistas vinculados ao regime, em:
 - a) Grande Porte, os RPPS cuja quantidade de segurados ativos, aposentados e pensionistas esteja entre os regimes que representem 5% (cinco por cento) das maiores quantidades;
 - b) Médio Porte, os RPPS cuja quantidade de segurados ativos, aposentados e pensionistas esteja entre os regimes que apresentem quantidades inferiores aos do grupo de que trata a alínea "a" desse inciso e acima da mediana, assim considerada como o valor que separa a metade superior e a inferior dos dados;
 - c) Pequeno Porte, os RPPS não classificados nos grupos de que tratam as alíneas "a" e "b" deste inciso. Em caso de omissão no envio das informações relativas à quantidade de segurados ativos, o RPPS será tratado como "Porte Não Classificado"; e
- II. Os RPPS que obtiverem indicadores até a primeira parte ou tercil, obterão a classificação C, os que ficarem compreendidos na segunda parte, serão classificados como B e os que ficarem na terceira parte, correspondente aos maiores indicadores do grupo e subgrupo, obterão a classificação A.

As informações detalhadas sobre a composição e metodologia de aferição do ISPRPPS serão divulgadas no endereço eletrônico da Secretaria de Previdência na rede mundial de computadores (Internet) por meio de relatório anual <https://painel-isp.economia.gov.br/extensions/painel-isp/painel-isp.html>, com a correspondente memória de cálculo do indicador.

3.3 Exigências para a obtenção do CRP

O Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) é um documento fornecido pela Secretaria de Previdência que atesta o cumprimento dos critérios e exigências estabelecidos na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, pelo regime próprio de previdência social de um Estado, do Distrito Federal ou de um Município. Na prática, o CRP atesta que as normas de boa gestão estão sendo seguidas, de forma a assegurar o pagamento tempestivo dos benefícios previdenciários



Segundo o disposto na Portaria/MTP nº 1.467/2022, o CRP será emitido por meio do CADPREV - Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social, após a verificação do cumprimento dos seguintes critérios e exigências relativos ao RPPS de seus servidores:

- i. observância do caráter contributivo;
- ii. observância dos limites de contribuição do ente, dos segurados e beneficiários;
- iii. organização baseada em normas gerais de atuária previstas nesta Portaria, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, com a realização de avaliações atuariais anuais para a organização e revisão do plano de custeio e de benefícios;
- iv. plano de benefícios integrado apenas por aposentadorias e pensão por morte;
- v. existência de apenas um RPPS administrado por uma única unidade gestora, abrangidos todos os poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais, que serão responsáveis pelo seu financiamento;
- vi. cobertura exclusiva aos segurados e beneficiários;
- vii. atendimento aos requisitos mínimos estabelecidos para os dirigentes da unidade gestora do RPPS, para o responsável pela gestão das aplicações dos recursos e para os membros dos conselhos deliberativo e fiscal e do comitê de investimentos do regime;
- viii. utilização de recursos, incluídos os valores integrantes dos fundos, com finalidade previdenciária;
- ix. cumprimento das regras de aplicação dos recursos;
- x. instituição e vigência do regime de previdência complementar
- xi. operacionalização da compensação financeira do RPPS com o RGPS e com os demais RPPS, consistente

na habilitação para o processamento, enquanto regime instituidor, do requerimento pelo sistema de compensação disponibilizado pela SPREV;

- xii. atendimento de solicitação de documentos ou informações pela SPREV, no prazo e na forma estipulados na legislação aplicada;
- xiii. encaminhamento de documentos, demonstrativos e informações previstos na legislação previdenciária; e
- xiv. atendimento ao disposto no art. 164 nas normas editadas para a adequação, à Emenda Constitucional nº 103, de 2019, das regras de concessão, cálculo e reajustamento das aposentadorias e pensão por morte.

O CRP terá validade de 180 dias a contar da data de sua emissão, e a sua regularidade será exigida para fins de realização de transferências voluntárias de recursos pela União; para 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; e para liberação de recursos de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais.

4 EM BUSCA DA BOA GOVERNANÇA DOS RPPS

Ao dispor sobre os passos a serem observados em busca da boa governança, o Tribunal de Contas da União (TCU) destaca a importância da experiência, do conhecimento, das habilidades e atitudes das equipes envolvidas, bem como sua idoneidade moral e reputação. Uma recomendação é que seja adotado um código de ética

a ser observado por todos os servidores e funcionários que atuam no RPPS, estabelecendo mecanismos de controle para evitar que preconceitos, vieses ou conflitos de interesses influenciem as ações e decisões a serem tomadas.

Outra ação importante também aplicada aos RPPS é que sejam estabelecidas instâncias internas de governança nas mais diversas áreas de atuação, visando garantir o balanceamento do poder e a segregação de funções críticas (por exemplo, gestão de investimentos e concessão de benefícios previdenciários) e divulgue o sistema estabelecido entre as partes interessadas. Segundo o Manual Pró-Gestão, a segregação de atividades ou funções em diferentes setores e responsáveis tem por objetivo evitar que um único agente tenha autoridade completa sobre parcela significativa de uma determinada transação (aprovação da operação, execução e controle), reduzindo, assim, o risco operacional e favorecendo a governança corporativa e os controles internos.

O manual do TCU recomenda também que seja estabelecido e divulgado canais de comunicação e que seja assegurado que as decisões tomadas atendam ao maior número possível de partes interessadas. Também é importante que se estabeleça mecanismos que permitam tratar com eficiência as incertezas e monitore e avalie o sistema de gestão de riscos, corrigindo eventuais desvios que venham a ser detectados.

De acordo com o Banco Mundial, os agentes de governança devem zelar pela sustentabilidade da entidade, visando sua longevidade, fazendo o que precisa ser feito com qualidade adequada ao menor custo possível. Outro aspecto fundamental é que os servidores devem observar as regras e procedimentos ao utilizar, arrecadar, gerenciar e administrar bens e valores públicos. É importante que seja estabelecido um clima de confiança tanto internamente quanto nas relações de órgãos e entidades com terceiros.

Outra recomendação do Banco Mundial é que os agentes

de governança prestem contas de sua atuação de forma voluntária, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões. Assim, para alcançar a boa governança, dentre outras, as seguintes diretrizes devem ser observadas no âmbito dos RPPS: (i) focar o propósito em seus resultados, que é garantir o pagamento do benefício previdenciário sob sua responsabilidade; (ii) tomar decisões embasadas em informações de qualidade; e (iii) definir claramente as funções e as responsabilidades da alta administração e dos gestores, certificando-se de seu cumprimento.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para alcançar a boa governança, todos os atores envolvidos devem buscar o propósito da entidade, de modo a satisfazer os usuários de seus serviços. Também é preciso que as informações sejam embasadas em informações de qualidade, que as responsabilidades sejam claramente definidas e que seja certificado o seu cumprimento.

No caso dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), esse círculo de responsabilidade começa desde a proposição do projeto de sua criação, que é de iniciativa do Chefe do Poder Executivo local, referendada pelo Poder Legislativo (vereadores ou deputados), e continua com a participação dos dirigentes e gestores (presidentes/superintendentes, conselheiros e demais servidores da unidade gestora) e dos profissionais liberais envolvidos (consultores, atuários, contadores, advogados, administradores, peritos, etc.), além dos próprios segurados e seus representantes - ativos, aposentados e pensionistas e sindicatos, que devem estar diligentes ao fiel cumprimento dos propósitos dos RPPS.

Para o monitoramento dessa gestão, tem-se também o importante papel dos agentes fiscalizadores: fiscais de previdência,

tribunais de contas, ministério público e controladores internos. E não podemos esquecer da fundamental importância dos pesquisadores, da sociedade em geral, das associações representativas (Abipem/Aneprem, entidades estaduais/municipais) e da imprensa.

Mesmo que o ente federado patrocinador venha passar por dificuldades financeiras, tanto os representantes do Poder Executivo como os representantes do Poder Legislativo devem zelar pelo pagamento regular das contribuições patronais, das contribuições dos servidores e de eventuais aportes que estejam sob sua responsabilidade. Também deve ser considerado que o uso intempestivo da carteira de investimentos pode trazer graves consequências para a sustentabilidade dos RPPS e pode ensejar duras responsabilidades para os agentes políticos.

Considerando que a melhoria da governança do RPPS tem por finalidade assegurar o atingimento de sua missão institucional – com a preservação dos direitos dos segurados, a proteção dos interesses do ente federativo instituidor, a adequada gestão do patrimônio e a conformidade aos requisitos legais estabelecidos pelos órgãos de regulação e supervisão –, é preciso que todos esses agentes de governança estejam preparados para esse desafio. Nesse sentido, o Manual Pró-Gestão, o Indicador de Situação Previdenciária (ISP) e o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) podem ser identificados como verdadeiros pilares de uma gestão previdenciária responsável.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. Secretaria de Previdência. Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social. **Manual do Pró-Gestão RPPS: Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.** Versão 3.4. Brasília: Ministério do Trabalho e Previdência, 2022.



João Carlos Figueiredo

Advogado e Agente Autônomo de Investimentos, presidindo o Instituto de Previdência do Município de Jundiáí – 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, vice-presidente da APEPREM. Membro do CNRPPS, conselheiro na ANBIMA do conselho de administração de recursos de terceiros e do conselho de serviços especiais

Marcelo Vizioli Rosa

Graduado em Economia - UniAnchieta, Pós Graduado em Gestão Empresarial - PUCCAMP, com especialização em Operações Logísticas - FGV. Diretor da Administração Financeira e Gestor de Recursos do Instituto de Previdência do Município de Jundiáí.

14

GOVERNANÇA NOS INVESTIMENTOS DOS RPPS: A IMPORTÂNCIA DE BOAS PRÁTICAS NA GESTÃO DE ATIVOS

1 INTRODUÇÃO

2 BASE LEGAL

3 CONSTRUÇÃO

4 IMPLEMENTAÇÃO

5 MONITORAMENTO E RELATÓRIOS

6 CONCLUSÃO

REFERÊNCIAS

1 INTRODUÇÃO

A governança nos investimentos é um tema cada vez mais relevante para os gestores RPPS. Trata-se de um conjunto de práticas e processos que visam assegurar a transparência, a ética, a responsabilidade e a eficiência na gestão de ativos financeiros. A adoção de boas práticas de governança pode trazer diversos benefícios para nós gestores de recursos, como a redução de riscos, a melhoria do desempenho financeiro e, principalmente, a construção de uma reputação sólida e confiável.

Para entendermos melhor a importância da governança nos investimentos é preciso lembrar que a gestão de ativos financeiros envolve uma série de decisões e responsabilidades que afetam diretamente o patrimônio dos RPPS e, se mal gerido, pode acarretar um grande problema para o ente no futuro. Desde a seleção dos ativos até a tomada de decisões estratégicas, a gestão de ativos exige um alto grau de transparência, ética e responsabilidade por parte dos gestores.

Nesse contexto, a governança nos investimentos tem como objetivo principal garantir que as decisões de investimento sejam tomadas de forma ética e responsável, levando-se em consideração não apenas os interesses dos RPPS, mas também o impacto social das atividades de investimento. Significa dizer que os gestores de ativos devem ser transparentes em relação aos seus processos de investimentos, seus critérios de seleção de ativos e seus procedimentos de monitoramento de riscos.

Além disso, a governança nos investimentos também está relacionada à eficiência na gestão de ativos. Isso significa que os gestores devem buscar maximizar o retorno financeiro dos investimentos, ao mesmo tempo em que minimizam os riscos e custos associados às

atividades de investimento. A adoção de boas práticas de governança pode ajudar a reduzir os custos operacionais, melhorar a eficiência na gestão de riscos e aumentar a transparência na gestão de ativos.

Para os gestores de recursos, a governança nos investimentos é fundamental para garantir a segurança e a rentabilidade dos seus investimentos. Os gestores que buscam instituições com boa governança inclinam-se a ter melhores retornos no longo prazo e a correr menos riscos. Ademais, investidores conscientes da importância da governança podem pressionar os gestores de ativos a adotarem boas práticas, contribuindo para a construção de um mercado mais ético e responsável.

Antes de ir mais a fundo no tema, gostaríamos de iniciar com uma provocação trazendo dois pontos:

O primeiro é a definição de Previdência: Ato ou qualidade do que é providente; faculdade de ver antecipadamente, ação que resulta dessa faculdade, cautela, preocupação.

E o segundo ponto trazendo um trecho da própria Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (BRASIL, 1988).

Com base nisso, propomos a seguinte reflexão: é possível gerir os investimentos dos RPPS de forma impensada? Podemos realizar uma gestão simplista e sem cuidados?

2 BASE LEGAL

A gestão de recursos envolve riscos e, por esta razão, é de extrema importância que haja uma base legal sólida que proteja os RPPS, os gestores de recursos e as instituições que oferecem os produtos financeiros. Todas as Leis, Resoluções e Portarias que tratam do assunto são fortes aliadas para implementação de medidas que visam conferir uma boa gestão dos recursos previdenciários.

A principal norma jurídica destinada a regulamentar os investimentos é a Resolução do Conselho Monetário Nacional Nº 4.963, de 25 de novembro de 2021, que dispõe sobre as aplicações dos recursos dos regimes próprios de previdência social instituídos pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios.

Em um primeiro momento, quando a ainda denominada Resolução CMN Nº 2.652/99, tinha como principal diretriz estabelecer limites para aplicação nos ativos do mercado financeiro. Com suas atualizações posteriores tornou-se mais abrangente e, além dos limites para aplicação, passou a se preocupar mais com a forma de gestão, seleção de gestores, escolha de ativos, adoção de medidas de segurança e controle de riscos, divulgação clara e objetiva das informações sobre os serviços prestados, realização de treinamentos e capacitações, além de estabelecer procedimentos para o monitoramento e a avaliação periódica dos investimentos a fim de garantir a qualidade e a segurança.

Outro ato normativo que veio ao encontro da boa gestão dos recursos previdenciários foi a Portaria do então Ministério do Trabalho e Previdência Nº 1.467, de 02 de junho de 2022 (atualizada até 1º de julho de 2022), que em um só texto unificou 87 (oitenta e sete) atos acerca das regras gerais de organização e funcionamento dos Regimes Próprios de Previdência. A Portaria MTP Nº 1.467/2022 beneficiou e enriqueceu o trabalho dos gestores dos RPPS, tendo em vista que antes de sua entrada em vigor havia uma sobreposição de regras sobre o

mesmo assunto, inclusive algumas contra dizentes.

Por fim, e não menos importante, as legislações municipais, notadamente as leis de criação dos Regimes Próprios de Previdência, são fortes colaboradoras da boa gestão dos recursos previdenciários ao determinarem parâmetros para a gestão dos RPPS.

3 CONSTRUÇÃO

A fase de construção do conjunto de práticas e processos é fundamental para que se tenha uma boa governança nos investimentos, logo, onde se deve investir mais tempo e dedicação a fim de garantir sua efetividade.

Se a base legal define as regras do jogo, a construção, sujeita à utilização de dados sólidos, elaboração de estudos, cenários, criação de manuais de todos os processos internos e capacitação contínua, estabelece a estratégia do RPPS visando assegurar que os objetivos sejam alcançados de forma eficiente, eficaz e ética.

A fundamentação para a construção do processo de investimentos deve ser calcada em estudos que embasarão as definições dos objetivos dos RPPS. Um bom estudo atuarial, construído sob números e premissas e que efetivamente retratam a situação do RPPS, é essencial para garantir a solvência e sustentabilidade. O estudo indicará ao gestor, através de projeções realistas e adequadas sobre seus custos e riscos futuros, a definição da meta dos investimentos e a necessidade de reservas financeiras suficientes para garantir o pagamento de benefícios aos assegurados através da identificação do fluxo financeiro.

Complementar estudo de extrema relevância para a construção

da base de investimentos é o ALM (Asset Liability Management), que tem por objetivo avaliar e gerenciar os riscos associados aos ativos e passivos do RPPS. Trata-se de uma análise técnica que busca maximizar o retorno dos investimentos e minimizar os riscos. Essa análise leva em consideração diversos fatores como o prazo dos passivos, fluxo financeiro, expectativas de inflação, taxa de juros e a volatilidade do mercado financeiro, entre outros que possam afetar os resultados das aplicações.

O estudo ALM é uma boa ferramenta para auxiliar as tomadas de decisões em relação aos investimentos, especialmente na definição das classes de ativos em que se deve investir os recursos, dado o risco que o RPPS estaria disposto a correr, visando um retorno alvo para as aplicações.

Além dos estudos para suporte das decisões relativas aos investimentos, a confecção de manuais de procedimentos que fornecem informações sobre as diferentes operações deste departamento tem efeito prático relevante, vez que cada servidor saberá exatamente quais são suas responsabilidades e como realizar suas tarefas, além de garantir continuidade do processo, dado que, em caso de substituição de um funcionário, seja por término de mandato, aposentadoria, óbito etc., o manual de procedimentos poderá ser utilizado como um guia para o treinamento do novo ocupante da função.

Outra ferramenta que contribui para a construção da governança é o estudo de cenários econômicos. Em que pese não ter efeito na gestão de recursos a longo prazo, o estudo do cenário econômico pode auxiliar no ajuste fino da alocação dos ativos, aproveitando o momento para realização de alocações táticas objetivando oportunidades no mercado.

Não menos essencial para o desenvolvimento de um bom trabalho é a capacitação contínua dos que participam nos processos de investimentos, a fim de aumentar os padrões de qualidade e mitigar

erros, haja vista que todos os envolvidos terão as habilidades e o conhecimento necessários para realização das tarefas, além de tornar as discussões sobre alocação de recursos mais produtivas.

Para além da capacitação e atualização contínua através de treinamentos, palestras, eventos etc., de extrema importância a obtenção de certificações profissionais, pois, são credenciais que atestam a habilidade e o conhecimento do gestor ou conselheiro em sua área de atuação e garantem a permanência nas respectivas funções.

Por fim, a confluência de todas as ferramentas expostas culmina na elaboração da Política Anual de Investimentos, instrumento este que traz o conjunto de diretrizes e critérios base utilizados pelo RPPS como orientação e melhor definição das decisões de alocação de recursos, além de estabelecer limites e restrições quanto aos tipos de ativos no qual podem alocar seus recursos, qual a meta de rentabilidade e o orçamento de risco.

À vista do exposto, temos que a legislação é a regra base para os RPPS, e a Política Anual de Investimentos é aquele estudo tático e estratégico que objetiva o melhor resultado dos investimentos.

4 IMPLEMENTAÇÃO

Com a base estruturada e a estratégia definida, devemos implementar tudo aquilo que foi traçado no momento da construção do conjunto de práticas e processos que visam assegurar a transparência, a ética, a responsabilidade e a eficiência na gestão de ativos financeiros.

A começar pelo processo de credenciamento das instituições financeiras, o RPPS não deve apenas cumprir a formalidade imposta pela legislação, mas se certificar que as instituições atendem a certos

padrões de segurança, ética e qualidade nos seus serviços financeiros, e conhecer de perto quem receberá a confiança do depósito dos recursos.

A realização de diligência *in loco* é de grande relevância na avaliação da capacidade do gestor de recursos e seu histórico em tomar decisões de investimento em nome de seus clientes ou investidores. Através de uma diligência meticulosa os investidores podem minimizar os riscos e aumentar suas chances de se obter retornos consistentes e satisfatórios. Cuida-se de conhecer como o gestor vai gerir os recursos do RPPS, quais as métricas de riscos, quais os sistemas de apoio, qual o plano de continuidade dos negócios, e qual o histórico da equipe.

Apesar de pouco difundido no segmento, o *Compliance* pode ser uma ferramenta de grande valia aos gestores de recursos dos RPPS, visto que seu objetivo é garantir a conformidade e o cumprimento das disposições legais, além de contribuir para a prevenção e mitigação de riscos que resultem em perdas financeiras e de riscos reputacionais.

Seguindo pela esteira do controle de riscos, outro passo importante na implementação da governança é o estabelecimento de limites de recursos que as instituições financeiras podem vir a receber dos RPPS, que podem ser definidos de acordo com o tamanho e experiência de cada instituição. Ao concentrar os investimentos em uma única gestora o investidor fica exposto ao desempenho desta e, se não houver retornos satisfatórios, o RPPS pode sofrer perdas significativas.

O estabelecimento de limites de recursos, também pode auxiliar para que alguns riscos sejam mitigados, como o risco de liquidez nos investimentos, caso a gestora selecionada tenha dificuldades financeiras, ou risco de mudança na estratégia de investimento, caso aquela gestora adote uma estratégia e filosofia que não se adeque aos objetivos e necessidades financeiras do RPPS no longo prazo, e por fim risco de exposição setorial, caso concentre seus investimentos em um único setor exposto a riscos, como mudança nas condições econômicas ou regulatórias, por exemplo, ou pela alteração de quadro

de funcionários da gestora.

Ainda pouco utilizado pelos RPPS, mas comum entre os fundos de pensões, a custódia qualificada é um serviço oferecido por instituições financeiras para armazenar e proteger os ativos de seus clientes, como ações, títulos, fundos e outros valores mobiliários, fundamental para garantir a segurança e a integridade desses ativos, reduzindo os riscos de perda ou fraude.

As empresas de custódia qualificada também fornecem serviços de monitoramento e controle dos ativos, realizando a verificação dos saldos e da movimentação dos investimentos, garantindo, através de uma câmara de liquidação de ativos, a operação e o rastreo do dinheiro a fim de mitigar erros na transferência de recursos diretamente para a conta dos fundos e gestores.

Outro passo fundamental para a gestão adequada de uma carteira de investimentos é a definição de regras para seleção, manutenção e desinvestimento de um ativo. Tais regras ajudam na orientação das decisões dos investidores, minimizando riscos desnecessários e maximizando os retornos esperados.

Os critérios para definição das regras devem ser objetivos, visando identificar eventuais mudanças nas condições do mercado ou nos fundamentos que possam afetar o resultado do investimento, frisa-se, auxiliando o investidor a realizar lucros quando os investimentos atingem seus objetivos de retorno.

Por fim, mas não menos importante, é pensar como será tomada a decisão do investimento, isto é, como não concentrar a decisão de um investimento em uma ou poucas pessoas, mas levar para um órgão colegiado, o que torna a decisão mais objetiva com a participação de diversos profissionais com diferentes formações, experiências e visões, além de se evitar conflitos de interesse e possíveis pressões que possam comprometer a integridade do quanto decidido. Da mesma forma, a

decisão através de um órgão colegiado, além de clara e compreensível, será pública e mais transparente.

A fase de implementação é o momento em que toda a construção e todos os passos devem ser revisitados, identificando possíveis desvios e necessidade de ajustes ao processo, a fim de que tudo o que foi definido seja viável e possível de ser realizado.

5 MONITORAMENTO E RELATÓRIOS

Para uma boa governança nos investimentos não basta que tudo aquilo que foi pensado e construído seja implementado, é fundamental que todo o processo seja monitorado e relatado. Através do monitoramento e da elaboração de relatórios será possível avaliar se as premissas estão sendo cumpridas e determinar quais providências serão tomadas caso haja alguma incongruência.

Devem ser estabelecidos indicadores de desempenho que auxiliem na elaboração de relatórios claros e objetivos que permitam que as soluções sejam definidas com base em dados concretos e em tempo hábil.

De nada adiantaria o estabelecimento de metas de risco nos investimentos, por exemplo, se não for realizada a apuração da informação. É de suma importância, além do monitoramento, a definição do que será feito em caso de rompimento das metas estabelecidas. Quando as regras são bem definidas, acabamos reduzindo as margens para questionamentos.

Para a realização de uma boa gestão é muito importante trabalhar com uma cesta de relatórios que tragam informações de desempenho, aderências aos benchmarks, análises comparativas,

indicadores de risco e retorno, checagem periódica das carteiras de ativos que compõe os fundos de investimentos e descorrelação dos ativos, dentre outros.

Gerar relatórios que demonstrem a descorrelação dos investimentos, por exemplo, é fundamental para a manutenção de uma carteira saudável. A correlação dos ativos é uma medida estatística que indica o grau de relação entre dois investimentos, isto é, quando dois ativos têm uma correlação alta, eles tendem a se mover na mesma direção, por outro lado, quando a correlação é baixa ou negativa, eles tendem a se mover em direções opostas. Logo, a descorrelação ou correlação baixa dos ativos tende a reduzir as chances de perdas maiores nas carteiras em momentos de volatilidade no mercado.

Se o RPPS está diversificando a carteira em investimentos com baixa correlação ou se está apenas diversificando os investimentos em instituições financeiras distintas, somente um relatório com informações e métricas adequadas é que poderá confirmar.

Finalmente, em se tratando de investimento de dinheiro público, imprescindível a publicidade do processo de construção, demonstrando de forma clara quais são os objetivos e estudos que permearam a decisão, do acompanhamento periódico, através de relatórios de acompanhamento, e das informações relacionadas as movimentações dos ativos da carteira, como as Autorizações de Aplicação e Resgate (APR).

À luz do princípio da transparência, a publicidade das informações permite a análise e avaliação de qualquer pessoa ou órgão fiscalizador, traz segurança e credibilidade à gestão, ajuda no combate à desinformação e, principalmente, ratifica uma boa governança nos investimentos. Quem faz certo não precisa esconder os seus feitos.

6 CONCLUSÃO

A governança nos investimentos é fundamental para garantir a transparência, a ética, a responsabilidade e a eficiência na gestão de ativos financeiros. Os RPPS que adotam boas práticas de governança tendem a ter melhores resultados financeiros e a construir uma reputação sólida e confiável no mercado. Importante estar focado sempre no tempo dos investimentos x tempo das obrigações, a fim de que os ganhos não fiquem limitados ao risco do tempo

Finalmente, importante que as pessoas envolvidas invistam os recursos dentro da sua capacidade de análise e grau de conhecimento, eis que deixarão esta atividade um dia e precisarão estar aptas a expor os motivos das decisões tomadas.

REFERÊNCIAS

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



Miguel Horvath Junior

Doutor e Mestre em Direito das Relações Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor Universitário da PUC-SP na Graduação e Pós Graduação Strictu Sensu. Titular da Cadeira n. 25 da Academia Brasileira de Direito da Seguridade Social (ABDSS). Palestrante, Articulista e autor na área de Direito Previdenciário. Procurador Federal.

Magadar Rosália Costa Briguet

Procuradora do Município de São Paulo aposentada. Diretora Técnica da ABCPREV. Graduada em Direito pela USP (FDUSP). Especialista em Direito de Estado pela USP(FDUSP). Advogada e Palestrante. Atuou como Consultora Jurídica da APEPREM E ABIPEM.

15

A FILIAÇÃO AFETIVA E OS EFEITOS PARA A CONCESSÃO DE PENSÃO AO PAIS E FILHOS AFETIVOS E PARA O PENSIONISTA QUE JÁ RECEBE PENSÃO DO PAI BIOLÓGICO: UMA ANÁLISE DA FAMÍLIA SOCIOAFETIVA NA SOCIEDADE PÓS-MODERNA

1 ASPECTOS GERAIS DO TEMA

2 A FILIAÇÃO AFETIVA E OS EFEITOS NAS RELAÇÕES PREVIDENCIÁRIAS

3 CONCLUSÃO

REFERÊNCIAS

1 ASPECTOS GERAIS DO TEMA

A família como célula mãe da sociedade é importantíssima para a preservação dos agrupamentos humanos. Independentemente do seu formato ou da sua configuração. Sem família, não temos sociedade organizada.

A Constituição Federal de 1988 assegurou modificações importantíssimas no seio da família como a possibilidade do reconhecimento de filhos sem quaisquer restrições, a igualdade entre filhos, a proteção dos integrantes da família individualmente, bem como a família plural. Além do direito de igualdade entre homem e mulher, nos termos do art. 5º, inciso I.

Segundo Lobo Neto (2004), nenhum princípio da Constituição provocou tão profunda transformação do direito de família quanto o da igualdade entre homem e mulher e entre os filhos. Todos os fundamentos jurídicos da família tradicional restaram destruídos, principalmente os da legitimidade, verdadeira *summa divisio* entre sujeitos e sub-sujeitos de direito, segundo os interesses patrimoniais subjacentes que protegiam, ainda que razões éticas e religiosas fossem as justificativas ostensivas.

O princípio da igualdade de gêneros foi igualmente elevado ao status de direito fundamental oponível aos poderes políticos e privados (art. 5º, I, da Constituição).

O instrumento de proteção social para a efetivação do direito à proteção à família é a seguridade social atuando os pilares de saúde, assistência social e previdência social.

A seguridade social como direito social caracteriza-se pela humanização do direito e por sua desmaterialização, pois não se pode submeter o cumprimento e efetivação da proteção social às exigências

econômicas pura e simplesmente. Enquanto técnica de proteção social e política social tem como finalidade precípua assegurar a paz social e o bem-estar social através do asseguramento do bem-estar individual de todos os integrantes da sociedade.

A seguridade social visa garantir a mais justa distribuição dos bens entre os integrantes de uma sociedade, qualquer que seja sua estrutura organizacional econômica ou orientação ideológica. Cada área integrante da seguridade social possui características peculiares. A forma de estruturação dos sistemas de proteção social é feita adotando-se parâmetros culturais e políticos.

Tem-se na Seguridade Social, formato mais complexo de proteção, um instrumento de concretização de justiça social e, conseqüentemente, um método de economia coletiva. Esping-Andersen (1991) explica o nexo entre proteção social, Estado e economia ao definir o welfare state:

O welfare state não pode ser compreendido apenas em termos de direitos e garantias. Também precisamos considerar de que forma as atividades estatais se entrelaçam com o papel do mercado e da família em termos de provisão social. Estes são os três princípios mais importantes que precisam ser elaborados antes de qualquer especificação teórica do welfare state.

O conceito de família é multiforme. Família pode ser definida como relação interpessoal baseada na consanguinidade, afinidade ou afetividade. A família é o núcleo essencial da sociedade, razão pela qual o Estado tem o dever de protegê-la. Tal proteção é verificada historicamente.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem aprovada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 19 de dezembro de 1948 protege a família (item XVI, 3).

Teologicamente a família é uma instituição divina projetada

com o intuito de perpetuar a espécie humana sobre a terra. Pelo casamento como forma legítima de unir um homem e uma mulher se constitui uma família dando-se efetividade ao plano divino narrado em Gênesis 1:28: “frutificai e multiplicai-vos, e enchei a terra, e sujeitai-a”. Sociologicamente identificamos as funções da família a saber: assegurar a sobrevivência física e construir a humanidade essencial.

As principais funções da família são: reprodução da espécie humana de maneira ordenada, transmissão dos conhecimentos, formação dos valores socioculturais, produção econômica (no modelo pré-industrial). Ocorre que vivemos em uma sociedade pós-industrial ou em uma sociedade pós-moderna.

As funções da família também estão em mutação juntamente com o seu conceito. É na família, na vizinhança, na comunidade que se vive e se encontra a reserva moral da sociedade. É lá que o cidadão vai encontrar a solidariedade sem interesse. A solidariedade é intrínseca à família. Objetiva a família, a criação de uma comunidade de pessoas.

Enfim, a família tem como função propiciar o desenvolvimento do ser humano de sua capacidade de pensamento em sintonia com os sentimentos.

O direito protege a família em decorrência de dois (02) fatos: Prestígio da ordem natural que antecedeu o Estado e para manter o equilíbrio entre os trabalhadores em face da carga familiar.

Até o momento histórico que antecede a Constituição Federal de 1988 a família tinha um forte alicerce nos costumes sociais e religiosos com algumas concessões como a lei do divórcio e o reconhecimento do direito previdenciário das concubinas.

Após a promulgação da Constituição de 1988 houve uma profunda alteração dos tipos e formas de famílias com a desinstitucionalização do conceito de família. Alterações que impactam

diversas áreas do direito como o direito de família, das sucessões e o direito previdenciário dentre outros.

As discussões envolvendo a família e a proteção social tangenciam vários aspectos como a reprodução médica assistida, poliamor, uniões estáveis concomitantes, família socioafetiva (uniões de pessoas do mesmo sexo e integrantes familiares cujo vínculo é o afeto e não os traços biológicos e ou jurídicos decorrentes da adoção).

Observamos a despatrimonialização da família e, por outro lado, vemos a “desbiologização” da família. Uma vez que os elementos constitutivos de uma família a deixam de ser apenas os laços sanguíneos passando a ter forte impacto a análise do afeto e consequentemente dos vínculos socioafetivos.

A família anaparental é a que se lastreia no afeto familiar, mesmo sem contar com a presença de pai ou mãe (parentes colaterais). Exemplo: três irmãs solteiras idosas que formam um grupo familiar.

A família socioafetiva é baseada nos princípios da dignidade da pessoa humana, da autonomia da vontade privada e na proteção ao melhor interesse do menor se impõe e por vezes se sobrepõe a chamada verdade biológica.

A família atual rompeu com todos os modelos anteriormente já experimentados. A família como porto seguro para todos os problemas está em desuso. Cada vez mais vemos a família se encolher (sob o ponto de vista quantitativo) compondo-se de núcleos mais compactos e mais individualistas. Estas alterações impactam não só a sociologia, como o direito, a economia, a demografia enfim uma pluralidade de ciências que embora buscam compreender esta mutação para adaptar-se à nova realidade.

Ocorre que o direito como ciência deve regulamentar as relações sociais existentes dentro da sociedade. A família surge como

instituição moral, de ordem transcendental e que é reconhecida pelo Direito. Daí a necessidade de algumas reflexões para identificarmos como se deve efetivar a proteção no âmbito familiar. Por outro lado, sabemos que na sua essência o direito à proteção social em especial, o direito previdenciário é amoral.

2 A FILIAÇÃO AFETIVA E OS EFEITOS NAS RELAÇÕES PREVIDENCIÁRIAS

O aspecto central deste artigo diz respeito à análise sobre o direito ou não dos pais afetivos à pensão por morte, bem como as implicações para o pensionista menor de idade, que recebe pensão por morte de pai biológico, de obter a pensão por morte do pai afetivo, em cumulação à legada pelo pai biológico.

No que diz respeito à geração de pensão por morte do filho, aos pais biológicos, a Lei nº 8.213/91, estabelece no art. 16, II, os pais como dependentes do segurado. Eis o teor do art. 16 da Lei nº 8.213/1991:

Art. 16. São beneficiários do Regime Geral de Previdência Social, na condição de dependentes do segurado:

I - o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave; (Redação dada pela Lei nº 13.146, de 2015) (Vigência)

II - os pais;

III - o irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave; (Redação dada pela Lei nº 13.146, de 2015) (Vigência)

IV - (Revogada pela Lei nº 9.032, de 1995)

§ 1º A existência de dependente de qualquer das classes deste artigo exclui do direito às prestações os das classes seguintes.

§ 2º O enteado e o menor tutelado equiparam-se a filho mediante

declaração do segurado e desde que comprovada a dependência econômica na forma estabelecida no Regulamento. (Redação dada pela Lei nº 9.528, de 1997) (Vide ADIN 4878) (Vide ADIN 5083)

§ 3º Considera-se companheira ou companheiro a pessoa que, sem ser casada, mantém união estável com o segurado ou com a segurada, de acordo com o § 3º do art. 226 da Constituição Federal.

§ 4º A dependência econômica das pessoas indicadas no inciso I é presumida e a das demais deve ser comprovada.

§ 5º As provas de união estável e de dependência econômica exigem início de prova material contemporânea dos fatos, produzido em período não superior a 24 (vinte e quatro) meses anterior à data do óbito ou do recolhimento à prisão do segurado, não admitida a prova exclusivamente testemunhal, exceto na ocorrência de motivo de força maior ou caso fortuito, conforme disposto no regulamento. (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019)

§ 6º Na hipótese da alínea c do inciso V do § 2º do art. 77 desta Lei, a par da exigência do § 5º deste artigo, deverá ser apresentado, ainda, início de prova material que comprove união estável por pelo menos 2 (dois) anos antes do óbito do segurado. (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019)

§ 7º Será excluído definitivamente da condição de dependente quem tiver sido condenado criminalmente por sentença com trânsito em julgado, como autor, coautor ou partícipe de homicídio doloso, ou de tentativa desse crime, cometido contra a pessoa do segurado, ressalvados os absolutamente incapazes e os inimputáveis. (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019)

Com relação ao pai ou mãe afetivos, ou seja, os denominados pais de criação, a legislação é silente sobre a possibilidade de reconhecimento como dependentes do filho afetivo.

Contudo, o reconhecimento do parentesco socioafetivo deve produzir os mesmos efeitos, pessoais, patrimoniais e previdenciários do parentesco biológico, tanto para os pais, quanto para os filhos.

Importante destacar que a paternidade/maternidade afetivos não se confunde com a adoção à brasileira em que um recém-nascido é entregue a outras pessoas que o registram como filho, conduta essa tipificada como crime, com penas previstas no Código Penal (arts. 242 e 297).

Os pais afetivos são simplesmente os pais do amor, do coração que passam a cuidar de uma criança e com ela criam laços de afetividade.

Esta situação fica ainda mais evidente diante da família mosaico ou multifacetada que é constituída por parte de famílias anteriores que se conectam e passam a formar um novo núcleo familiar.

Não obstante essa realidade da filiação/ paternidade socioafetiva , a previdência não tem concedido pensão por morte do filho afetivo aos pais de criação, encontrando-se, porém, o reconhecimento pelo Poder Judiciário conforme decisão do TRF 2ª região, no processo 2006.51.01.010595-5¹ , onde restou assentado que a caracterização dessa proteção de fato era a presença indiscutível da aura da maternidade, da espontaneidade de cuidar daquela pessoa estranha à relação familiar originária, integrando-a de tal forma que seria, aos olhos de terceiros, impossível apontar qualquer distinção.

Era uma situação que corresponderia à adoção, mas que acabara por não ser legalizada, mais por desconhecimento, do que por qualquer outra razão legal.

De se registrar que a decisão judicial acima mencionada não é unânime, encontrando-se decisões judiciais em sentido contrário, sob o argumento de que não há previsão legal para a concessão e que o rol dos dependentes elencados na Lei n. ° 8.213/1991 é taxativo².

A Constituição Federal estabeleceu a isonomia entre os filhos biológicos e adotivos. Sobre o tema da paternidade socioafetiva em relação à paternidade biológica, o Supremo Tribunal Federal (STF)

1 TRF2, 8ª Turma Especializada, Rel. Convocada Juíza federal Maria Alice Paim, j. 04.08.2008.

2 TRF1, Turma Recursal de Juiz de Fora, processo 0000297-94.2015.4.01.3822, Rel. Juiz Federal Leonardo Augusto de Almeida Aguiar, j.09.02.2017.

acabou por fixar a tese segundo a qual "a paternidade socioafetiva, declarada ou não em registro público, não impede o reconhecimento do vínculo de filiação concomitantemente baseado na origem biológica, com os efeitos jurídicos próprios" (BRASIL, 2017). Trata-se de decisão proferida no RE 898.060/SC, com reconhecimento da repercussão geral do tema (622) sob a relatoria do Min. Luiz Fux, julgado em 21.09.2016 com publicação no diário oficial em 24.08.2017.

Embora a discussão não tenha sido proferida em situação previdenciária, o fato é que, para fins do direito de família, houve o reconhecimento da dupla paternidade, não havendo prevalência de uma sobre a outra. Enfim, reconhece-se a afetividade como fator gerador de filiação.

Destacam-se da decisão do STF no RE 898.060/SC os seguintes aspectos:

13. A paternidade responsável, enunciada expressamente no art. 226, § 7º, da Constituição, na perspectiva da dignidade humana e da busca pela felicidade, impõe o acolhimento, no espectro legal, tanto dos vínculos de filiação construídos pela relação afetiva entre os envolvidos, quanto daqueles originados da ascendência biológica, sem que seja necessário decidir entre um ou outro vínculo quando o melhor interesse do descendente for o reconhecimento jurídico de ambos.

14. A pluriparentalidade, no Direito Comparado, pode ser exemplificada pelo conceito de "dupla paternidade" (dual paternity), construído pela Suprema Corte do Estado da Louisiana, EUA, desde a década de 1980 para atender, ao mesmo tempo, ao melhor interesse da criança e ao direito do genitor à declaração da paternidade. Doutrina.

15. Os arranjos familiares alheios à regulação estatal, por omissão, não podem restar ao desabrigo da proteção a situações de pluriparentalidade, por isso que merecem tutela jurídica concomitante, para todos os fins de direito, os vínculos parentais de origem afetiva e biológica, a fim de prover a mais completa e adequada tutela aos sujeitos envolvidos, ante os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) e da paternidade responsável (art. 226, § 7º).

16. Recurso Extraordinário a que se nega provimento, fixando-se a seguinte tese jurídica para aplicação a casos semelhantes: "A paternidade socioafetiva, declarada ou não em registro público, não impede o reconhecimento do vínculo de filiação concomitante baseado na origem

biológica, com os efeitos jurídicos próprios". (BRASIL, 2017).

Assim temos que a paternidade socioafetiva, declarada ou não em registro público, não impede o reconhecimento do vínculo de filiação concomitante baseado na origem biológica, com os efeitos jurídicos próprios.

Esse entendimento pode vir a ser debatido no âmbito da previdência, de sorte que é conveniente perquirir se o fato de o pai afetivo reconhecer o filho da companheira ou cônjuge, mediante declaração lavrada ou não no registro público, por exemplo, terá implicações em relação à concessão da pensão por morte desse pai afetivo ou se o reconhecimento constitui causa de perda da qualidade de beneficiário da pensão deixada pelo pai biológico.

Relativamente à concessão da pensão por morte do pai afetivo, conforme a decisão proferida pelo STF acima referenciada, a prevalecerem as duas filiações afetiva e biológica, não existem diferenças entre os filhos genéticos porventura existentes e os socioafetivos, de sorte que no caso da morte do pai socioafetivo, o filho afetivo terá os direitos garantidos, inclusive em relação à eventual pensão previdenciária deixada pelo pai afetivo.

Com efeito, a filiação socioafetiva se assemelha à adoção, mas com ela não se confunde.

Na filiação socioafetiva, o reconhecimento jurídico da maternidade ou paternidade se faz pela presença do afeto. Dessa forma o direito permite que um pai ou mãe reconheça a criança como filho independentemente de seu vínculo de sangue.

Em síntese, a principal diferença entre a adoção e a filiação socioafetiva diz respeito ao processo judicial. Enquanto na filiação socioafetiva pode haver a declaração extrajudicial ou judicial, a adoção só pode ser declarada por sentença judicial, observadas as disposições do Estatuto da Criança e Adolescente ou do Código Civil.

A filiação socioafetiva não interfere na filiação biológica, permanecendo, pois, as duas de forma concomitante.

Se a filiação socioafetiva for reconhecida judicialmente, o registro da criança poderá ser alterado, para incluir o nome do pai ou mãe socioafetivos, bem como dos avós. Na adoção, a relação com os pais biológicos desaparece e não constam mais os seus nomes na certidão de nascimento do filho adotado.

A Instrução Normativa PRES/INSS nº 128/2022 no art. 178, ao se referir aos dependentes, consigna os filhos de qualquer condição (repetindo a expressão adotada na lei de benefícios do Regime Geral de Previdência Social), conceituando-os como aqueles havidos ou não da relação de casamento, ou adotados, que possuem os mesmos direitos e qualificações dos demais, proibidas quaisquer designações discriminatórias relativas à filiação, nos termos do § 6º do art. 227 da Constituição Federal.

Assim, a nosso ver, equiparam-se aos adotados, os filhos afetivos, de sorte que são também beneficiários da pensão por morte do pai afetivo, em nível isonômico com os demais filhos do de cujus.

Outra situação decorrente da filiação socioafetiva é a do menor que já recebe pensão por morte de pai biológico e tem o reconhecimento do pai afetivo, mediante registro público ou declaração extrajudicial.

A *quaestio juris* que se apresenta é a eventual interferência da filiação afetiva na pensão recebida pelo menor, em decorrência da morte do pai biológico, ou seja, em face do reconhecimento de filiação sócio afetiva. Vale dizer: o menor perderá a qualidade de dependente por ter sido reconhecido pelo pai afetivo?

Conforme afirmamos, a situação do filho afetivo equipara-se à do filho adotado, de forma que o tratamento que a previdência confere a um, há de estender ao outro.

Destaque-se a previsão da IN PRES/INSS 128/2022 que, em seu artigo 181, inciso V, prevê que nas hipóteses em que há perda de qualidade do pensionista, encontra-se a pertinente ao filho adotado que receba pensão por morte dos pais biológicos. Quando, entretanto, a adoção é feita pelo cônjuge ou companheiro em relação ao filho do outro, não há perda da qualidade de pensionista.

Art. 181. A perda da qualidade de dependente ocorrerá:

[
V - pela adoção, para o filho adotado que receba pensão por morte dos pais biológicos, observando que a adoção produz efeitos a partir do trânsito em julgado da sentença que a concede; e

[
§ 5º Não se aplica o disposto no inciso V quando o cônjuge ou companheiro adota o filho do outro. (BRASIL, 2022).

Em suma, analisada a situação do filho afetivo que recebe pensão por morte do pai biológico, parece-nos que, à semelhança da adoção, o reconhecimento do pai afetivo, companheiro/cônjuge da mãe, não implica, para o menor, a perda da qualidade de pensionista por morte do pai biológico.

Conforme demonstramos, não existem diferenças entre os filhos genéticos, adotados ou afetivos. São todos filhos de qualquer condição, como prevê a Lei nº 8.213/91, no inciso I, do art. 16.

Em suma, a nosso ver, entendemos que o reconhecimento socioafetivo do filho da companheira ou companheiro ou cônjuge, tal como na adoção, na forma prevista no §5º do art. 181 da INS 128/2022, utilizada por equiparação, não acarretará, para o menor, a perda da qualidade de pensionista do pai biológico.

Outra questão apresentada diz respeito à possibilidade ou não de cumulação de pensões em relação ao menor pensionista em relação às pensões deixadas em virtude da morte do pai biológico e pai sócio

afetivo.

Destacamos que a Lei nº 8.213/91 não aborda e nada estabelece quanto à sua não cumulabilidade nos termos do art. 124. Porém neste caso ainda que estejamos diante de direitos fundamentais sociais para que não haja situação não isonômica entre filhos biológicos e afetivos, dever-se-ia aplicar por analogia o direito de opção pela pensão mais vantajosa, como se faz em relação ao cônjuge/companheiro companheira (art. 124, inciso V da Lei n.º 8.213/91).

Atentos que nesta situação não se está a adotar interpretação restritiva, mas aplicação analógica para se evitar favorecimento de uns em relação aos outros (filhos sócio afetivos em relação aos filhos biológicos).

Prescreve o art. 124:

Art. 124. Salvo no caso de direito adquirido, não é permitido o recebimento conjunto dos seguintes benefícios da Previdência Social:

I - aposentadoria e auxílio-doença;

II - mais de uma aposentadoria;

III - aposentadoria e abono de permanência em serviço;

IV - salário-maternidade e auxílio-doença;

V - mais de um auxílio-acidente;

VI - mais de uma pensão deixada por cônjuge ou companheiro, ressalvado o direito de opção pela mais vantajosa. (BRASIL, 1991).

Outra possibilidade para apontamento de solução seria que, em face da não vedação de cumulação, o sistema legal estaria a autorizá-la ainda que tacitamente.

Dá a importância de o poder legislativo estar atento às transformações sociais familiares adequando-se às novas realidades.

As questões aqui tratadas, relativas à filiação socioafetiva

e suas implicações no regime geral de previdência, inexoravelmente replicar-se-ão no âmbito dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) cujos destinatários são os servidores públicos efetivos e seus dependentes.

Nesse caso, é sabido que a legislação previdenciária de cada ente federativo dispõe sobre o instituto de pensão por morte dos servidores, disciplinando a matéria, mediante a adoção dos parâmetros e diretrizes do RGPS, sobretudo os especificados na Lei nº 8.213/91, sendo que muitos regimes adotaram as alterações produzidas pela Lei nº 13.135/2015 e as previstas na EC nº 103/2019.

Assim, as inovações tratadas precedentemente, relativas à filiação socioafetiva, não se encontram regulamentadas pelos RPPS, de sorte que, para solucionar os casos que se apresentarem, pertinentes aos servidores públicos e as pensões por eles legadas aos seus dependentes, serão adotados os requisitos e critérios estabelecidos pelo RGPS, com fundamento no § 12 do art. 40 da Constituição Federal (princípio do paralelismo entre os regimes básicos previdenciários),

Registre-se que a acumulação de pensões por morte, no âmbito dos RPPS, está disciplinada, para todos os entes da federação, no art. 24 da EC nº 103, de 2019 (o dispositivo é de aplicabilidade imediata e eficácia plena).

Portanto, nos termos do citado artigo, não há vedação para que o menor receba, no âmbito do RPPS, as pensões deixadas pelo pai biológico e pai afetivo.

Dentro deste quadro é possível que o ente federativo, no exercício de sua competência constitucional, aprove lei contendo vedação de acumulação de mais de duas pensões por morte, como dispõe o art. 225 da Lei nº 8.112/90 (Lei do Regime Jurídico Único [RJU] dos servidores federais).

Não se deve esquecer que pode haver edição de norma infraconstitucional sobre vedações, regras e condições para acumulação de benefícios previdenciários no RGPS, a qual terá caráter de norma nacional, a ser estendida aos RPPS, conforme dispõe o § 6º do art.40 da Constituição Federal, no caso de lacuna legislativa concorrente.

3 CONCLUSÃO:

Urge a atuação do poder legislativo para que regulamente o efeito das relações decorrentes das famílias socioafetivas no âmbito previdenciário, até para que se tenha um padrão uniforme de aplicação, de tal forma a se evitar que a solução dependa da análise judicial, caso a caso, com a possibilidade de reconhecimento de direitos de forma distinta.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, ano 129, n. 142, 25 jul. 1991.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência/Instituto Nacional do Seguro Social. INSTRUÇÃO NORMATIVA PRES/INSS Nº 128, DE 28 DE MARÇO DE 2022. Disciplina as regras, procedimentos e rotinas necessárias à efetiva aplicação das normas de direito previdenciário. **Diário Oficial da União**, Brasília, ano 160, n. 60, 29 mar. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 898.060/SC. Relator: Min. Luiz Fux, 21 de setembro de 2016. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 24 ago. 2017.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. **Lua Nova**, São Paulo, n.24, p. 85-116, set.1991.

LOBO NETO. Paulo Luiz. A repersonalização das relações de família. **RBDF**, ano VI, n. 24, jun.-jul. 2004.

Leonardo da Silva Motta

Advogado, servidor licenciado do Ministério da Previdência Social, atua nos RPPS desde 2010. Atuou como Coordenador-Geral de Normatização e Acompanhamento Legal da Secretaria de Previdência no período de 2015 a 2022, participou do grupo de trabalho que fez a especificação e acompanhou o desenvolvimento do Novo COMPREV no período de 2018 a 2021 e foi Coordenador do Comitê Técnico da Compensação Previdenciária do Conselho Nacional dos Regimes Próprio de Previdência Social - CNRPPS no período de março de 2021 a junho de 2022.

Rafael Forneck Bahiense Gomes

Especialista em Finanças pela Fundação Instituto de Administração - FIA-SP, especialista em Gestão da Previdência pela Universidade Positivo e bacharel em Relações Públicas pela PUC-PR. Professor de Compensação Previdenciária. Coordenador de Concessão de Benefícios da ParanaPrevidencia e integrante de grupos de trabalho e comissões instituídos pelo CONAPREV E CNRPPS.

16

PROJEÇÕES DA COMPENSAÇÃO PREVIDENCIÁRIA NO CÁLCULO ATUARIAL DO RPPS

1 INTRODUÇÃO: DA CONTAGEM RECÍPROCA E DA
COMPENSAÇÃO FINANCEIRA

2 DO CÁLCULO DA COMPENSAÇÃO FINANCEIRA

2.1 Percentual de tempos de contribuição

2.2 Aplicação do percentual em uma base de cálculo

2.3 A compensação financeira acumulada

2.4 Considerações sobre a compensação financeira acumulada

3 APLICAÇÃO DA COMPENSAÇÃO FINANCEIRA NA AVALIAÇÃO
ATUARIAL

4 EXEMPLOS PRÁTICOS DA PROJEÇÕES DE COMPENSAÇÃO NO
CÁLCULO ATUARIAL

5 CONCLUSÃO

REFERÊNCIAS

1 INTRODUÇÃO: DA CONTAGEM RECÍPROCA E DA COMPENSAÇÃO FINANCEIRA

A contagem recíproca de tempos de contribuição é um direito que permite que um segurado de um regime, que tenha contribuído para mais de um sistema previdenciário possa contar o tempo de contribuição de cada um desses sistemas para atingir o tempo mínimo de contribuição necessário para se aposentar.

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 1960 (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, 1960).

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, pois a Lei nº 6.226, de 1980, previa expressamente que ônus decorrente da 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.

Portanto, a Compensação Financeira Previdenciária é um mecanismo que aliado a contagem recíproca do tempo de contribuição com os demais regimes, busca garantir a sustentabilidade do sistema e a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes previdenciários públicos.

Ambos os instrumentos estão previstos na Constituição Federal, atualmente no seu art. 201, mas foram normas estabelecidas pela constituição originária:

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a:

[...]

§ 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, 1988).

Os critérios da compensação financeira foram regulamentados atualmente pelo Decreto nº 10.188, de 2019 e, antes, pela Lei Federal nº 9.796/1999 que

Dispõe sobre a compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes de previdência dos servidores da União,

dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos casos de contagem recíproca de tempo de contribuição para efeito de aposentadoria, e dá outras providências. (BRASIL, 1999).

A realização da compensação financeira pelos Regimes Próprio de Previdência Social é tema de vital importância para o regime previdenciário, principalmente quando os pagamentos de referidos valores devidos por outros regimes impactam diretamente no cálculo atuarial do RPPS, isso porque apesar de ser conhecida a obrigação do pagamento, outros regimes, principalmente o Regime Geral de Previdência Social - RGPS, demora a efetivamente analisar e liberar os valores de compensação aos RPPS.

É por esse motivo que a Portaria MTP nº 1.467, de 2022, permite utilizar, para fins de cálculo atuarial, a estimativa dos valores de compensação previdenciária com outros regimes, e o propósito deste artigo é tratar justamente sobre essa projeção de valores da compensação previdenciária no cálculo atuarial, demonstrando inclusive a possibilidade de utilizar as Ferramentas de COMPREV disponibilizada pela ABIPEM, APEPREM e APEPREV aos seus associados para realizar essa estimativa.

2 DO CÁLCULO DA COMPENSAÇÃO FINANCEIRA

Considerando que o propósito da compensação financeira resulta no trânsito de valores entre os regimes de previdência, a Lei Federal 9.796/1999 também trouxe os parâmetros de cálculo que se aplica nos requerimentos de compensação.

A aplicação da contagem recíproca, na relação entre os regimes de previdência, considera o aproveitamento de tempo de um regime de origem dentro de um regime instituidor do benefício. Estas definições

são trazidas pelo Art.º 4 do Decreto 10.188/2019 que regulamenta a Lei nº 9.796/99:

Art. 4º

.....
 III - regime de origem - o regime previdenciário ao qual o segurado ou servidor público esteve vinculado e não tenha ensejado o recebimento de aposentadoria ou de pensão aos seus dependentes;

IV - regime instituidor - o regime previdenciário responsável pela concessão e pelo pagamento de benefício de aposentadoria ou pensão por morte dela decorrente a segurado ou servidor público ou a seus dependentes com cômputo de tempo de contribuição no âmbito do regime de origem; (BRASIL, 2019).

É necessário observar que quando destinamos um pedido de compensação, essa poderá 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, cabe, portanto, um regime ser considerado 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.

Este conceito é importante no momento da abertura do requerimento, para fins de cálculo dos períodos e valores devidos pelo outro regime. Para fins didáticos, vamos dividir os passos do cálculo da compensação em itens, primeiro vamos apurar o percentual do tempo de contribuição e depois aplicar o valor sobre uma base de cálculo para definição dos valores devidos de compensação previdenciária, determinando assim os valores que compõe o estoque RPPS ou estoque RGPS, o fluxo acumulado e o fluxo, conforme demonstraremos a seguir.

2.1 Percentual de tempos de contribuição

Desta forma, o cálculo da compensação financeira inicia-se na relação de percentual obtida entre o tempo total de contribuição utilizado na concessão da aposentadoria pelo regime instituidor e o tempo de contribuição aproveitado do regime de origem. Tal relação calcula-se levando em consideração os períodos em dias. Este parâmetro é apresentado no Art. 3º da Lei nº 9.796/99: "III - o percentual do tempo de serviço total do segurado correspondente ao tempo de contribuição no âmbito daquele regime de origem" (BRASIL, 1999).

Com a finalidade de proporcionar uma aplicação prática para este estudo, construiremos um exemplo que utilizaremos em todas as etapas do cálculo.

O exemplo compreende um servidor que se aposentou em um determinado Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) com 35 anos de tempo de contribuição e aproveitou um tempo de 10 anos prestados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS). O RPPS fictício concedeu o benefício no dia 01 de fevereiro de 2020, tendo sido registrado pelo Tribunal de Contas competente em 01 de fevereiro de 2021. O valor do benefício da data da concessão do benefício foi de R\$ 4.000,00.

No caso em tela, inicialmente tratando das definições já abordadas, o RPPS configura-se como o regime instituidor, enquanto o RGPS como o regime de origem.

A relação obtida entre os tempos, considerando o tempo total para concessão do benefício de 35 anos (12.775 dias) e o tempo de contribuição no regime de origem de 10 anos (3.650 dias), seria a proporção de 0,28571428.

Até aqui encontramos o percentual de participação do regime de origem, que será o destinatário no Sistema COMPREV, em relação ao

valor da compensação previdenciária, mas para que possa transformar essa proporção em valores, precisamos encontrar a base de cálculo sobre o qual incidirá esse percentual, o que veremos no item a seguir.

2.2 Aplicação do percentual em uma base de cálculo

Uma vez obtido o percentual, ele será aplicado em uma base de cálculo conforme previsto pelo art. 6º do Decreto 10.188/2019:

Art. 6º O valor da compensação financeira será o resultado da multiplicação do percentual apurado com base nas informações a que se refere o inciso III do caput do art. 5º pelo:

I - valor da renda mensal inicial quando o regime instituidor for o RGPS; ou

II - valor do benefício pago pelo regime instituidor ou pelo valor da renda mensal inicial, o que for menor, quando o regime instituidor for o RPPS.

§ 1º A renda mensal inicial de que trata o caput será calculada de acordo com as normas aplicáveis aos benefícios concedidos pelo regime de origem, na data da desvinculação desse regime. (BRASIL, 2019).

Como vimos, a legislação prevê a incidência do “percentual apurado” sobre valores distintos quando o regime instituidor – concessor do benefício e solicitante da compensação - for o RGPS ou o RPPS. Quando o benefício for concedido pelo RGPS, será utilizada a renda mensal inicial calculada pelo COMPREV e quando o RPPS for o regime concessor, será utilizado o menor valor entre o valor do benefício e da renda mensal inicial simulada pelo sistema COMPREV.

Retomando o exemplo utilizado, e considerando que se trata de um modelo onde o regime instituidor é um RPPS, a aplicação do percentual de 28,57% será no valor do benefício pago pelo regime instituidor ou pelo valor da renda mensal inicial, o que for menor.

Antes de avançar o cálculo, estamos cientes que o valor do benefício concedido no exemplo acima foi de R\$ 4.000,00, porém a norma esclarece que a aplicação do percentual é condicionante, ou seja, o valor do benefício é comparado com o valor da renda mensal inicial, que será calculada de acordo com as normas aplicáveis aos benefícios concedidos pelo regime de origem, na data da desvinculação desse regime. Desta forma, a renda mensal inicial depende de informações referentes ao período contributivo atribuído ao regime de origem do servidor.

Portanto, o que o Sistema COMPREV faz, na hora de calcular um requerimento de compensação previdenciária, é buscar as informações financeiras daquele segurado ou servidor para calcular o valor da renda mensal inicial, que a depender do regime e do período poderá ser realizada calculando pela média das remunerações ou ainda pela última remuneração do servidor.

Atualmente na ausência de tais informações para o cálculo, o valor considerado para a composição da renda mensal inicial será a média dos benefícios pagos pelo INSS na competência que o benefício em questão foi concedido, quando se tratar de compensação entre o RPPS e o RGPS - valor publicado mensalmente pelo Ministério Previdência Social ou ainda, pelo valor do salário mínimo vigente na data de concessão do benefício quando for compensação entre os RPPS.

No exemplo em questão, o valor médio dos benefícios pagos pelo INSS, na data proposta de concessão do benefício (fevereiro de 2021), era de R\$ 1.423,36.

Diante do exposto a comparação visando escolher o menor resultaria na seleção pela renda mensal inicial, uma vez que o valor do benefício pago pelo regime instituidor seria de R\$ 4.000,00 e o valor da renda mensal inicial, então considerando o índice já explicado acima, seria de R\$ 1.423,36.

O produto final desta etapa do cálculo é a definição do valor de compensação, como já abordado no art. 6º do Decreto 10.188/2019, onde usando o exemplo em tela, aplicaríamos o percentual de 28,57% na renda mensal inicial, definido parágrafo anterior, de R\$ 1.423,36, obtendo, assim, o valor de compensação inicial de R\$ 406,65. Este valor é identificado, dentro do Sistema COMPREV, pela nomenclatura de "pró rata inicial".

O Pró rata inicial é atualizado anualmente pelo mesmo índice de benefícios pagos pelo RGPS, conforme prevê o art. 7º do Decreto nº 10.188, de 2019, portanto, os valores efetivamente a ser recebido pelos regimes dependem dos índices de atualização que serão aplicados.

Esse Pró Rata Inicial será pago mensalmente pelo regime de origem enquanto houver o pagamento do benefício previdenciário, e se da aposentadoria houver concessão de pensão por morte, até a cessação da pensão por morte.

2.3 A compensação financeira acumulada

Uma vez definido o valor de compensação, antes de entendermos o cálculo dos valores em atraso, que deverão ser pagos em parcela única, como é o caso do fluxo acumulado¹, é importante analisarmos os fatores que permitem que um requerimento de compensação previdenciária possua sempre valores acumulados a serem pagos no ato da aprovação do requerimento pelo regime de origem.

Isso porque um requerimento só pode ser disponibilizado para análise do seu regime de origem após o registro do ato de concessão do benefício previdenciário pelo Tribunal de Contas competente do regime instituidor.

1 Decreto 10.188/2019 – Art. 6º - § 5: O fluxo acumulado será pago em parcela única.

Aqui cabe mencionar que atualmente o prazo prescricional para o envio de um requerimento de compensação previdenciária pelo RPPS é de 5 anos contados a partir da data do registro do próprio Tribunal de Contas².

Sendo assim, fica evidente que sempre existirá um lapso temporal entre a concessão do benefício pelo regime de previdência, o registro consequente do Tribunal de Contas e a disponibilização do requerimento para análise ao regime de origem.

Além disso, o processo de análise de requerimentos de compensação previdenciária pelos regimes de origem, no momento em que se produz este estudo, é realizado de forma individual e manual, ou seja, cada regime de previdência possui a sua fila de requerimentos a serem analisados.

Estes requerimentos, obrigatoriamente devem ser analisados em ordem cronológica e dentro de um prazo específico, conforme o § 8º do Art. 11:

§ 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, 2019).

Tais prazos, bem como as consequências trazidas pela análise fora destes prazos, foram definidos pela Portaria ME nº 15.829/2020 no art. 4º:

² Decreto 10.188/2019 - Art. 12. Aplica-se a prescrição quinquenal, nos termos do disposto no Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932, aos valores não pagos nem reclamados em época própria do surgimento da pretensão, que ocorrerá: I - no primeiro dia subsequente ao registro do ato concessório de aposentadoria ou a pensão pelo Tribunal de Contas competente, quando o regime instituidor for o RPPS; ou

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.

§ 2º A Secretaria Especial de Previdência e Trabalho poderá estabelecer, observado o disposto no § 8º do art. 11 do Decreto nº 10.188, de 2019, prazos inferiores aos previstos no caput e no § 1º, para análise dos requerimentos relativos aos benefícios concedidos a partir de 2022.

§ 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.

§ 4º O previsto neste artigo se aplica à compensação financeira entre o RGPS e os RPPS e dos RPPS entre si. (BRASIL, 2020).

Trazendo estes elementos para o exemplo prático que estamos avaliando nesta etapa deste artigo, uma vez concluído que o valor de compensação (ou pro rata) é de R\$ 406,65, passaremos a simular os outros parâmetros para estimar o valor do atrasado que seria gerado na aprovação deste requerimento.

No exemplo construído, o RPPS fictício concedeu o benefício no dia 01 de fevereiro de 2020, tendo sido registrado pelo Tribunal de Contas competente em 01 de fevereiro de 2021. Caso o requerimento fosse apresentado no mesmo dia de seu registro pelo Tribunal de Contas, automaticamente teríamos um atrasado de 12 meses, desconsiderando

a data da aprovação deste requerimento pelo regime de origem.

Como já apontado, os requerimentos devem ser analisados dentro de uma ordem cronológica de recebimento. Este fato torna-se relevante quando consideramos um relacionamento de compensação financeira entre os Regimes Próprios de Previdência Social e o Regime Geral de Previdência Social.

Conforme consulta³ realizada em março de 2023 no sistema Business Intelligence do Sistema COMPREV, mantido pela DATAPREV, o RGPS possuía uma fila de mais de 414 mil requerimentos de compensação previdenciária pendentes de análise considerando todo o país.

Quadro 1: requerimentos pendentes de análise

SUPERINTENDÊNCIA	REQUERIMENTOS PENDENTES DE ANÁLISE
SUPERINTENDÊNCIA NORTE/ CENTRO-OESTE	65916
SUPERINTENDÊNCIA SUDESTE I	112883
SUPERINTENDÊNCIA SUDESTE II	49223
SUPERINTENDÊNCIA SUDESTE III	32371
SUPERINTENDÊNCIA SUL	119840
SUPERINTENDÊNCIA NORDESTE	33931
TOTAL	414164

Fonte: elaborado pelo autor (2023).

Sendo assim, fica claro que os requerimentos destinados ao RGPS terão uma carga maior de atrasado considerando a demanda da fila daquele órgão.

Voltando ao exemplo estudado, e considerando que o mesmo já possui um atrasado de 12 competências sem considerar o tempo

3 <https://gestaoCOMPREV.dataprev.gov.br/approot/bgCOMPREV/html/index.htm>

de análise, caso este requerimento – apresentado em 01 de fevereiro de 2021 - seja analisado pelo RGPS no dia 01 de fevereiro de 2023, adicionaremos mais 24 competências, perfazendo um total de 36 competências considerando desde a data do início do benefício (01 de fevereiro de 2020 até a data da aprovação do requerimento em 01 de fevereiro de 2023).

Além destas competências, temos a incidência de competências adicionais geradas por conta do pagamento do 13º salário. No exemplo colocado, mais 04 competências seriam adicionadas por conta deste evento, resultando em um total de 40 competências em atraso. Este é o total de competências que será considerado no momento de aferir o valor do pagamento em atraso.

No ponto 2.2 deste estudo, concluímos que o valor do pró rata inicial seria de R\$ 406,65. Ele recebe a nomenclatura inicial, pois é necessário que ele seja reajustado até a data da aprovação do requerimento⁴.

Em consulta ao site a Secretaria de Previdência⁵, encontramos o índice de atualização correspondente ao exemplo, onde o fator multiplicador seria de 1,233838 para benefícios concedidos em fevereiro de 2020 e reajustados até fevereiro de 2023. Aplicando tal fator ao pro rata inicial, finalmente encontramos o pro rata denominado “atualizado” representando o valor de R\$ 501,75.

A obtenção do valor atrasado consiste na multiplicação das competências em atraso (somando-se o 13º salário) com o valor do pro rata atualizado, encontrando um total de R\$ 20.069,80 para o exemplo que estamos estudando.

4 Decreto 10.188/2016 - Art. 7º O valor da compensação financeira de que trata o art. 6º será reajustado nas mesmas datas e pelos mesmos índices de reajuste dos benefícios concedidos pelo RGPS.

5 <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/legislacao/indices-de-atualizacao-e-valores-medios-dos-beneficios>

2.4 Considerações sobre a compensação financeira acumulada

Com os dados demonstrados até então, fica nítido que um único requerimento possui toda uma carga de valores financeiros que o acompanham. Tais valores estão diretamente atrelados a quantidade de requerimentos que o regime de origem possui em sua fila de análise. A exemplo do RGPS, que sem dúvida, figura como o participante com a maior fila de requerimentos pendentes, o que potencializa, ainda mais, a quantidade de competências acumuladas de seus requerimentos recebidos, aumentando ainda mais os montantes que seriam pagos em caso de aprovação dos requerimentos.

Estes requerimentos, por estarem em um estado onde aguardam a decisão dos analistas do regime previdenciário de origem, usualmente não são considerados em diversas análises de escopo financeiro, como por exemplo a avaliação atuarial, que abordaremos no capítulo a seguir.

3 APLICAÇÃO DA COMPENSAÇÃO FINANCEIRA NA AVALIAÇÃO ATUARIAL

A edição da Portaria MTP nº 1.467, de 2022 traz a luz, em seu quarto capítulo – que trata do equilíbrio financeiro e atuarial – diversas possibilidades para o cômputo dos efeitos da compensação financeira na avaliação atuarial, conforme prevê o art. 46:

Art. 46. A avaliação atuarial deverá computar os efeitos da compensação financeira entre os regimes previdenciários, projetando os valores a receber e a pagar pelo RPPS relativos aos benefícios concedidos e a conceder, cujos critérios e a metodologia utilizados deverão ser demonstrados no Relatório da Avaliação Atuarial. (BRASIL, 2022).

O presente estudo visa abordar a hipótese, também presente no referido art. 46 da Portaria MTP nº 1.467, de 2022, de considerar projeções de compensação financeira relativas a benefícios cujos requerimentos ainda não foram deferidos no COMPREV pelos seus respectivos regimes de origem:

§ 1º As projeções dos valores de compensação financeira relativas aos benefícios concedidos deverão observar os seguintes parâmetros:

I - utilizar a relação percentual verificada entre o valor compensado pro rata apurado no Sistema de Compensação Previdenciária - COMPREV e o valor de pagamento dos benefícios do RPPS, de forma individual ou agregada, evidenciando-se os valores a receber e a pagar de compensação; ou

II - em caso de benefícios cujos requerimentos ainda não foram deferidos no COMPREV, deverão ser observados os procedimentos estabelecidos no Anexo VI. (BRASIL, 2022, grifo nosso)

O art. 46 da Portaria MTP nº 1.467, de 2022, ainda prossegue informando os parâmetros necessários para o cálculo das projeções dos valores a receber e a pagar, com destaque para a hipótese presente na alínea "a" do inciso segundo do parágrafo segundo:

§ 2º As projeções dos valores de compensação financeira a receber relativas aos benefícios a conceder deverão observar os seguintes parâmetros:

I - deverá ter por base os dados cadastrais relativos ao tempo de contribuição anterior a outros regimes previdenciários, inclusive a experiência demonstrada quando da concessão dos benefícios de aposentadoria ou os valores de compensação efetivamente verificados para o RPPS;

II - para fins de estimativa de compensação a receber, deverá ser utilizado, para o cálculo do valor individual, o critério que resulte no menor valor entre:

a) o resultante de aplicação de percentual de proporção de tempos de contribuição para efeito de compensação estimado na avaliação sobre o valor médio per capita dos benefícios pagos pelo RGPS; e

b) o valor médio per capita do fluxo mensal de compensação dos requerimentos já deferidos na data focal da avaliação atuarial; e

III - em caso de indisponibilidade de informações de que tratam os incisos I e II deste parágrafo, deverão ser observados os procedimentos estabelecidos no Anexo VI.

§ 3º As projeções dos valores de compensação financeira a pagar relativas aos benefícios a conceder deverão utilizar informações obtidas na forma dos §§ 1º e 2º e seu montante deverá ser descontado dos percentuais de que tratam o inciso II do § 1º e o inciso III do § 2º.

§ 4º Em qualquer hipótese, é admitido o cômputo dos valores a receber em virtude da compensação financeira pelo RPPS somente em relação à geração atual. (BRASIL, 2022, grifo nosso)

Resgatando, mais uma vez, o exemplo prático trazido neste artigo, e rememorando a metodologia de cálculo apresentada, com as suas respectivas fundamentações, denota-se que a forma pela qual o valor final foi obtido no ponto 2.3 do estudo, que tratava da compensação financeira em atraso, foi exatamente a hipótese apresentada no parágrafo anterior, dando assim, validação e respaldo na utilização de tais recursos sob o ponto de vista da avaliação plano atuarial.

Não obstante, o Anexo VI da respectiva Portaria, que aborda a aplicação dos parâmetros para garantia do equilíbrio financeiro e atuarial, apresenta mais hipóteses não considerando somente requerimentos pendentes de aprovação, como também, requerimentos futuros que seriam gerados face benefícios que seriam concedidos.

Art. 10. Deverão ser apresentadas a metodologia e as expressões de cálculo para a compensação financeira segredadas por:

I - compensação financeira dos benefícios concedidos a receber;

II - compensação financeira dos benefícios concedidos a pagar;

III - compensação financeira dos benefícios a conceder a receber; e

IV - compensação financeira dos benefícios a conceder a pagar.

(BRASIL, 2022, grifo nosso)

O mesmo instrumento dedica a sua oitava sessão para um aprofundamento de hipóteses que envolvem a mensuração da compensação previdenciária separando as metodologias de apuração para benefícios concedidos e benefícios a conceder:

Art. 34. A estimativa dos efeitos da compensação financeira entre os regimes previdenciários relativos aos benefícios concedidos deverá observar os seguintes procedimentos:

I - no que se refere aos benefícios concedidos:

a) em caso de benefícios que já estejam sendo objeto de compensação, será utilizado o valor pró-rata individual do respectivo benefício constante do Sistema de Compensação Previdenciária - COMPREV;

b) em caso de benefícios elegíveis à compensação financeira, mas que ainda não tenham seus requerimentos deferidos no COMPREV, deverá ser aplicada a relação percentual agregada obtida a partir dos valores de que trata a alínea "a"; e

c) em caso de não se dispor de informações de compensação financeira dos benefícios concedidos pelo RPPS no COMPREV, deverá ser utilizado, para o cálculo do valor individual, o resultante da aplicação de percentual de proporção de tempos de contribuição, para efeito de compensação estimado na avaliação atuarial, sobre o valor médio per capita dos benefícios pagos pelo RGPS; e (grifo nosso)

II - no que se refere aos benefícios a conceder:

a) deverá ter por base os dados cadastrais relativos ao tempo de contribuição anterior a outros regimes previdenciários, inclusive as comprovações de vínculo apresentadas quando da concessão dos benefícios de aposentadoria, ou os valores de compensação efetivamente verificados para o RPPS; e

b) caso a base cadastral não contenha todas as informações suficientes para aplicação da alínea "a", poderá ser utilizado o valor percentual de 10% (dez por cento) aplicado sobre o Valor Atual dos Benefícios Futuros (VABF) relativo aos benefícios passíveis de compensação.

Parágrafo único. O percentual de que trata a alínea "b" do inciso II do caput se aplica para a avaliação atuarial do exercício de 2020, sendo que nas avaliações seguintes, esse será reduzido à razão de 1% ao ano até o limite de 5%. (BRASIL, 2022, grifo nosso)

Nota-se na parte destacada que a apuração de valores para benefícios concedidos sem os respectivos deferimentos no Sistema COMPREV aceita o cálculo considerando a proporção de tempos de contribuição sobre o valor médio per capita dos benefícios pagos pelo RGPS.

Tal hipótese é melhor demonstrada no capítulo seguinte e final deste estudo onde apresentaremos um exemplo prático.

4 EXEMPLOS PRÁTICOS DA PROJEÇÕES DE COMPENSAÇÃO NO CÁLCULO ATUARIAL

Com o objetivo de demonstrar a importância, bem como o impacto no cálculo do Plano Atuarial, apresentamos alguns valores reais que foram extraídos do Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial – DRAA disponíveis em consulta pública no CADPREV (<https://cadprev.previdencia.gov.br/>):

Quadro 2: valores de compensação

Ente	Resultado Atuarial	Valor de Compensação a Receber
A	- R\$ 231.340.256,27	R\$ 54.234.430,58
B	- R\$ 1.981.693.534,57	R\$ 231.236.445,78
C	R\$ 371.311.753,06	R\$ 324.635.931,10
D	-R\$ 414.578.614,32	R\$ 304.221.098,25
E	R\$ 11.316.179,93	R\$ 148.608.904,42

Fonte: elaborado pelo autor (2023).

Conforme verifica-se no quadro acima, os valores de compensação a receber representam importantes valores para o RPPS, em muitos casos o valor supera o resultado atuarial.

É importante destacar que o resultado atuarial é obtido pela diferença entre o passivo atuarial e os ativos garantidores dos compromissos do plano de benefícios, ou seja, são considerados todos os valores a receber e pagar do RPPS, sendo a compensação previdenciária apenas um dos ativos do RPPS.

O que se pretendeu demonstrar com esses exemplos foi a importância que a compensação tem dentro do conjunto de ativos do RPPS. E dentre as formas previstas na Portaria MTP nº 1.467, de 2022, o cálculo da compensação a receber permite registrar ativos futuros aproximando dos valores a receber e reduzindo as despesas do RPPS, o que resulta em uma redução do déficit atuarial ou melhoria no superávit do RPPS.

Observe os Entes C e E que possuem um resultado atuarial positivo e que sem a compensação previdenciária teriam resultados diferentes do apresentado, o que ensejaria mais ingresso de recursos no RPPS pelo ente federativo.

Essas projeções de valores a receber podem ser calculadas pelos RPPS por meio das Ferramentas de COMPREV disponibilizada pela Abipem, Apeprev e Apeprem gratuitamente aos seus associados. Utilizando os relatórios do Sistema COMPREV é possível realizar o cálculo pelo link disponibilizado aos associados nas páginas das respectivas Associações.

Isso posto, neste artigo demonstramos a importância dos valores de compensação previdenciária para o cálculo atuarial, esclarecendo como o Sistema COMPREV faz o cálculo dos valores a receber de compensação previdenciária e a previsão da Portaria MTP nº 1.467, de 2022 quanto a utilização destes valores de projeção de compensação previdenciária no cálculo atuarial.

Utilizar os valores de compensação previdenciária é de extrema relevância para o RPPS, por possibilitar a redução de eventual déficit

atuarial ou aumento de superávit do RPPS, o que torna uma questão obrigatória do gestor do RPPS buscar atualizar os dados do RPPS para possibilitar a utilização desses valores.

5 CONCLUSÃO

O estudo presente buscou trazer os conceitos iniciais da contagem de tempo entre os regimes de previdência, demonstrando com profundidade a sua ferramenta principal de execução, que é a compensação previdenciária.

Na sequência, tivemos a oportunidade de explorar as nuances de como tempos de contribuição se transformam em valores monetários, e como tal ação possui um grande impacto, principalmente considerando toda a massa de requerimentos que transita em um regime de previdência.

Por fim, apresentamos o uso prático desta fonte de receita, mesmo considerando valores que ainda estão na expectativa de serem recebidos pois aguardam a aprovação do respectivo regime de origem, comparando exemplos de planos atuariais e o impacto da compensação previdenciária.

Assegurar o pagamento de benefícios previdenciários é essencial para garantir a dignidade e a qualidade de vida dos trabalhadores e seus dependentes. É importante que o Regime Geral de Previdência Social, bem como os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, cumpra com as suas obrigações, a fim de proporcionar segurança financeira para os segurados em momentos de dificuldades, como aposentadorias, invalidez ou morte.

Em um cenário cada vez mais desafiador tanto no aspecto econômico, quando na realidade onde a proporcionalidade entre o ingresso de novos servidores e a aposentação de servidores antigos torna-se cada vez mais desigual, toda a geração de receita deve ser avaliada com prioridade, principalmente uma fonte de recursos tão ampla quanto a compensação previdenciária

*Todos os cálculos no presente estudo foram realizados utilizando as ferramentas de compensação previdenciária disponibilizadas por um esforço conjunto da ABIPEM, APEPREM E APEPREV.

REFERÊNCIAS

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. 243, 23 dez. 2019.

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

BRASIL. Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 set. 1960.

BRASIL. Lei nº 6.226, de 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, 15 jul. 1975.

BRASIL. Lei nº 6.864, de 1º 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, 2 dez. 1980.

BRASIL. Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999. Dispõe sobre a compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes de previdência dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos casos de contagem recíproca de tempo de contribuição para efeito de aposentadoria, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, ano 137, n. 85, 6 maio 1999.

BRASIL. Ministério da Economia. 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 da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e destes entre si, de que tratam a Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999, e o Decreto nº 10.188, de 20 de dezembro de 2019. (Processo nº

10133.100215/2020- 20). **Diário Oficial da União**, Brasília, ano 158, n. 126, 3 jul. 2020.

BRASIL. Ministério de Estado do Trabalho e Previdência. Portaria nº 1.467, de 2 de junho de 2022. Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cumprimento à Lei nº 9.717, de 1998, aos arts. 1º e 2º da Lei nº 10.887, de 2004 e à Emenda Constitucional nº 103, de 2019. **Diário Oficial da União** Brasília, ano 160, n. 106, 6 jun. 2022.

Marcos Ferreira da Silva

Técnico de Controle Externo no Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro - TCE-RJ onde atua na fiscalização de Regimes Próprios desde 2016. Bacharel em Estatística pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas - ENCE. Pós-graduado em Administração Pública pela FGV RJ e Pós-graduando em Atuária pela UFRJ. Instrutor na Escola de Contas de Gestão do TCE-RJ na área de análise de dados. Membro da Comissão Permanente de Estudos e Pesquisas - COPEP da Escola de Contas e Gestão do TCE RJ

17

OS ATIVOS GARANTIDORES E OS APORTES DE BENS, DIREITOS E DEMAIS ATIVOS: ALGUMAS REFLEXÕES

1 O CONCEITO DE ATIVOS GARANTIDORES

2 APORTE DE ATIVOS AO RPPS3. INSTRUMENTOS PARA
FORTALECER A GOVERNANÇA DOS RPPS

3 O FLUXO ATUARIAL

4 CONCLUSÃO

REFERÊNCIAS

1 O CONCEITO DE ATIVOS GARANTIDORES

Grosso modo, os ativos garantidores dos compromissos do plano de benefício, doravante apenas ativos garantidores, são os recursos, financeiros ou não, destinados a garantir que sempre haverá recursos financeiros disponíveis para o pagamento dos benefícios de aposentadoria e pensões.

Os ativos garantidores estão intimamente relacionados ao denominado regime financeiro de capitalização, regime esse obrigatório aos RPPS conforme disposto no artigo 40 da CF/88. Logo, todos os RPPS devem possuir ativos garantidores.

O correto entendimento do conceito de ativo garantidor é de extrema importância por constituir elemento fundamental na apuração do denominado resultado atuarial.

O resultado atuarial é apurado a partir do confronto dos ativos garantidores com o passivo atuarial, podendo resultar desse confronto uma das três situações a seguir:

Deficit atuarial - situação observada quando os ativos garantidores são inferiores ao passivo atuarial, ou seja, quando não existe no RPPS recursos acumulados em valor suficiente para cobrir o passivo atuarial. Essa é a situação mais comum nos RPPS.

Superavit atuarial – situação observada quando os ativos garantidores são superiores ao passivo atuarial. Nessa situação o RPPS possui ativos garantidores que, em princípio, lhe permitiriam honrar como os compromissos do plano de benefícios. Mas essa é também uma situação indesejada, embora melhor que o déficit atuarial, porque está a se retirar dos segurados e do Ente mais contribuições do que o necessário para o equilíbrio do plano de benefícios.

Equilíbrio atuarial – situação observada quando os ativos garantidores são iguais ao passivo atuarial. Essa é a situação desejável em um RPPS.

Até aqui falou-se do valor dos ativos garantidores, se são ou não suficientes para cobrir o passivo atuarial. Mas para que eles possam cumprir sua finalidade (pagamento dos benefícios) é imprescindível que possuam também certas **qualidades**, das quais a liquidez é a mais importante. Não basta possuir ativos garantidores em valores adequados, é necessário também que, quando demandados, estejam disponíveis.

A Portaria nº1467/2022 define os ativos garantidores no art. 2º, inciso IV, de seu Anexo VI da seguinte forma:

[...] ativos garantidores dos compromissos do plano de benefícios: somatório dos recursos provenientes das contribuições, das disponibilidades decorrentes das receitas correntes e de capital e demais ingressos financeiros auferidos pelo RPPS, e dos bens, direitos, ativos financeiros e ativos de qualquer natureza vinculados por lei, ao regime, destacados como investimentos, conforme normas contábeis aplicáveis ao setor público, excluídos os recursos relativos ao financiamento das despesas administrativas do regime e aqueles vinculados aos fundos para oscilação de riscos e os valores das provisões para pagamento dos benefícios avaliados em regime de repartição de capitais de cobertura. (BRASIL. 2022).

Partindo-se da definição acima, vê-se que **são** admitidos como ativos garantidores:

- Recurso financeiro proveniente das contribuições patronais (normal e suplementar) e da contribuição dos segurados (servidores ativos, aposentados e pensionistas)
- Recurso financeiro decorrente de receitas correntes e de capital, por exemplo: as receitas provenientes de aplicações financeiras, de aluguéis de imóveis vinculados ao RPPS, etc.
- Demais ingressos financeiros auferidos pelo RPPS;

- Bens, direitos, ativos financeiros e ativos de qualquer natureza vinculados por lei ao RPPS, **mas que estejam destacados como investimentos conforme normas contábeis aplicáveis ao setor público**

Verifica-se que, das quatro possibilidades elencadas, as três primeiras possuem alto grau de liquidez e a depender da qualidade da gestão do RPPS serão investidos em ativos financeiros com liquidez e risco adequados. Já a última opção pode trazer dificuldades para o RPPS a depender do tipo de ativo que vier a ser vinculado ao RPPS. Mais adiante este ponto será retomado.

Por outro lado, ainda de acordo com a definição, **não** devem ser considerados como ativos garantidores:

- Recursos financeiros destinados ao custeio das despesas administrativas;
- Recursos financeiros destinados à constituição dos fundos de oscilação de risco
- Recursos financeiros destinados à constituição das provisões para o pagamento dos benefícios avaliados em regime de repartição de capitais de cobertura

A constituição do Fundo Garantidor de Benefício, **obrigatório** para os RPPS que tenham benefícios financiados em regime de repartição de capitais de cobertura, exige a acumulação de recursos financeiros que, como visto acima (terceiro item), não deve ser considerado ativo garantidor.

Fica clara a importância de uma adequada contabilização dos recursos financeiros que ingressam no RPPS para que se tenha clareza em relação ao que deve ou não ser considerado ativo garantidor.

Como será visto no tópico a seguir, a questão contábil tem papel central na identificação de ativos garantidores.

Além do art. 2º, inciso IV, do Anexo VI, o art. 51 da Portaria 1467/22 explicita de forma mais detalhada o que pode ser considerado ativo garantidor, sendo importante que se tenha em mente que o RPPS não se confunde com sua Unidade Gestora de forma que os ativos do RPPS são destinados ao pagamento de benefícios enquanto os bens de sua Unidade Gestora destinam-se a permitir que a mesma alcance seu objetivo de gerir o RPPS.

O citado dispositivo divide os ativos garantidores em duas classes:

- a) ativos destacados contabilmente como investimentos; (art. 51, I)
- b) os valores dos créditos a receber reconhecidos nas demonstrações contábeis do RPPS (art. 51, II)

Para ambas as classes de ativos (investimentos e créditos a receber) que podem ser considerados como ativos garantidores de acordo com o dispositivo em questão, existem exigências, limitações e restrições que estão detalhadas nas alíneas dos incisos I e II bem como nos parágrafos 1º e 2º.

Em relação à classe dos **investimentos** é necessário que:

- a) sejam mensurados adequadamente conforme as normas de contabilidade aplicáveis ao setor público;
- b) devem ser aplicados conforme determinações contidas na Resolução CMN nº 4.963, de 25/11/2021, que *"dispõe sobre as aplicações dos recursos dos regimes próprios de previdência social instituídos pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios"* (BRASIL, 2021);
- c) caso os investimentos sejam constituídos por bens, direitos e **demais ativos vinculados** ao RPPS deverão no mínimo observar o seguinte, com o objetivo de garantir a solvência e a liquidez do plano de benefícios:

- c.i) elaboração de estudo técnico antes do "ativo" ser aportado ao RPPS. Esse estudo deve ser disponibilizado aos segurados do RPPS e, por força da Lei de Acesso à Informação, à toda sociedade;
- c.ii) avaliação e análise de viabilidade econômico-financeira feita de forma transparente de forma que a unidade gestora do RPPS. Também esse estudo deve ser disponibilizado aos segurados do RPPS e, por força da Lei de Acesso à Informação, também à toda a sociedade;
- c.iii) compatibilidade com os prazos e taxas das obrigações presentes e futuras
- c.iv) aprovação pelo Conselho Deliberativo do RPPS;
- c.v) a vinculação do "ativo" ao RPPS e, portanto, à finalidade previdenciária, deve ser feita por lei;
- c.vi) os "ativos" aportados ao RPPS devem gerar rentabilidade compatível com a meta atuarial

Já em relação à classe dos **créditos a receber** é necessário que:

- a) estejam reconhecidos nas demonstrações contábeis do RPPS;
- b) se o crédito a receber for em relação ao ente federativo é necessário que, em adição ao item anterior, esteja também devidamente reconhecido e contabilizado no ente como dívida fundada com a Unidade Gestora do RPPS e, em se tratando de termos de parcelamento de dívida deverá, além disso, estar cadastrado no CADPREV.

Um aspecto a ser notado é que, caso as normas contábeis não possibilitem a classificação de um "ativo" como investimento, as receitas oriundas de sua exploração econômica ou de sua vinculação ao RPPS poderão ser consideradas nos fluxos atuariais, atendidos os princípios de razoabilidade e conservadorismo. Uma questão que surge

é: que "ativos" seriam esses que não poderiam ser classificados como investimentos?

Nos parece que certos "ativos" por não poderem ser reconhecidos como tais pelas normas contábeis não poderiam ser considerados como ativos garantidores mas, de alguma forma, poderiam ser considerados nos fluxos atuariais. Esse nos parece ser o caso, por exemplo, da vinculação ou destinação do fluxo de receitas provenientes do imposto de renda retido na fonte ao RPPS.

Outro aspecto importante é que no caso do RPPS possuir segregação de massas a vinculação de ativos pode ser feita tanto ao fundo em capitalização quanto ao fundo em repartição ou ainda serem utilizados para a revisão da segregação de massas, observadas as demais prescrições legais e os parâmetros estabelecidos na Portaria 1467/22.

2 APOORTE DE ATIVOS AO RPPS

A EC nº 20/1998 introduz o caráter contributivo e a necessidade de equilíbrio financeiro e atuarial e, para garantir que o equilíbrio atuarial fosse possível, acresceu também o art. 249 que possibilita a constituição de reservas constituídas por recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza.

A lei 9717/98 especifica em seu artigo 6º a natureza de tais bens, direitos e ativos e as condições em que serão geridos.

Mais recentemente, o art. 63 da Portaria 1467/2022 estabelece a possibilidade de que em adição aos planos de amortização do déficit e de segregação de massa, podem ser aportados ao RPPS bens, direitos e demais ativos de qualquer natureza para equacionamento de deficit.

Então os bens, direitos e demais ativos de qualquer natureza podem ser aportados ao RPPS tanto no curso normal do processo de capitalização como parte de processo de equacionamento de déficit, ou seja, em complemento ao fluxo de recursos financeiros provenientes do estabelecimento de alíquotas suplementares ou aportes periódicos.

Como já mencionado anteriormente, especial atenção deve ser dada aos denominados **ativos de qualquer natureza** que podem ser aportados aos RPPS e aos riscos de que não cumpram a finalidade a que se destinam em função de não passarem no crivo do par. 1º do art. 63 da Portaria 1467/2022.

Também é importante observar a sua adequada contabilização (estrita observâncias às normas contábeis do setor público) como investimentos para que possam ser considerados ativos garantidores.

3 O FLUXO ATUARIAL

Como já mencionado anteriormente, para alguns tipos de "ativos" a Portaria 1467/2022 prevê, no par. 2º do art. 63, que as receitas provenientes de sua vinculação ao RPPS poderão ser consideradas nos fluxos atuariais.

Os fluxos atuariais são objeto do art. 28 da Portaria 1467/2022 e embora sejam parte integrante da avaliação atuarial nunca são disponibilizados ao público em conjunto com o relatório de avaliação atuarial, o que os tornam praticamente desconhecidos das pessoas que não militam na área previdenciária. Tal situação ocorre provavelmente por ser um documento de cunho de cunho mais técnico.

Os fluxos atuariais devem ser elaborados de acordo com os

modelos de planilhas específicos disponibilizado pelo Ministério da Previdência em seu sítio eletrônico¹, o que não significa dizer que os mesmos não possam ser ajustados de forma a acomodar a inclusão, de forma individualizada, dos fluxos financeiros aportados ao RPPS.

O inciso V do citado art. 28 também reforça a possibilidade de que os fluxos financeiros aportados ao RPPS sejam incluídos no fluxo atuarial:

V – inclusão das previsões de receitas líquidas provenientes da exploração econômica ou da vinculação de bens, direitos e ativos vinculados ao RPPS não classificáveis como ativos garantidores dos compromissos do plano de benefícios (BRASIL, 2022, destaque nosso).

O par. 3º do art. 50 da Portaria 1467/2023 também aponta a possibilidade de que esses fluxos financeiros, trazidos a valor presente, possam ser considerados no resultado atuarial, não podendo, contudo, reduzir o passivo atuarial como se contribuições normais futuras (VACF) fossem.

4 CONCLUSÃO

Os gestores dos RPPS devem estar sempre atentos à qualidade de ativos que venham a ser aportados ao RPPS, devendo ser observados os requisitos estipulados no par. 1º do art. 63 da Portaria 1467/2022. Em especial é importante que se dê publicidade da rentabilidade dos ativos aportados para que se verifique se de fato estão cumprindo sua finalidade de gerar renda para o RPPS.

Os atuários, por sua vez podem, por ocasião da elaboração

¹ https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/atuarial/copy_of_atuarial

dos relatórios de avaliação atuarial, manifestar-se sobre a qualidade de tais ativos de qualquer natureza aportados ao RPPS, ou seja, se de fato possuem os requisitos necessários para que sejam considerados ativos garantidores. É claro que não se está a exigir do atuário que se manifeste sobre a adequação do valor desses ativos, mas é razoável exigir que não inclua no rol de ativos garantidores valores que deles não devam constar.

O melhor tratamento a ser dado aos fluxos financeiros futuros vinculados aos RPPS parece ser sua inclusão nos fluxos atuariais, ainda que possivelmente os modelos de fluxos atuariais devam ser ajustados para possibilitar essa inclusão.

Também parece adequado que os gestores, e o próprio Ministério da Previdência, disponibilizem ao público tais fluxos atuariais de forma a permitir um melhor acompanhamento da performance dos fluxos financeiros aportados ao RPPS.

REFERÊNCIAS

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

BRASIL. Ministério de Estado do Trabalho e Previdência. Portaria nº 1.467, de 2 de junho de 2022. Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cumprimento à Lei nº 9.717, de 1998, aos arts. 1º e 2º da Lei nº 10.887, de 2004 e à Emenda Constitucional nº 103, de 2019. **Diário Oficial da União**, Brasília, ano 160, n. 106., 6 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia/Banco Central do Brasil. Resolução CMN nº 4.963, de 25 de novembro de 2021. Dispõe sobre as aplicações dos recursos dos regimes próprios de previdência social instituídos pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, ano 159, n. 223, 29 nov. 2021.





