

Coordenação:

ALEXANDRE MANIR FIGUEIREDO SARQUIS

ANA CRISTINA MORAES WARPECHOWSKI

DIREITO PREVIDENCIÁRIO

# Previdência e Reforma em Debate

Estudos multidisciplinares sob  
a perspectiva do Regime Próprio

*Prefácio:*

NARLON GUTIERRE NOGUEIRA

LUALRI  
editora



**ALEXANDRE MANIR FIGUEIREDO SARQUIS  
ANA CRISTINA MORAES WARPECHOWSKI**

**Organizadores**

**PREVIDÊNCIA E REFORMA EM DEBATE**

**ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES SOB A PERSPECTIVA DO  
REGIME PRÓPRIO**

**LUALRI  
editora**

**São Paulo**

**2019**

LUALRI EDITORA MEI  
SERGIO LUIZ DE ALMEIDA RIBEIRO  
Diretor Responsável  
Rua José Bonifácio, 209, conjunto 903  
Tel. (11) 3796-2272  
Whatsapp: (11) 96077-9605  
CEP 01003-001 – São Paulo, SP, Brasil

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS. Proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, especialmente por sistemas gráficos, microfílmicos, fotográficos, reprográficos, fonográficos, videográficos. Vedada a memorização e/ou a recuperação total ou parcial, bem como a inclusão de qualquer parte desta obra em qualquer sistema de processamento de dados. Essas proibições aplicam-se também às características gráficas da obra e a sua editoração. A violação dos direitos autorais é punível como crime (art. 184 e parágrafos do Código Penal) com pena de prisão e multa, busca e apreensão e indenizações diversas (arts. 101 a 110 da Lei nº 9.610, de 19.02.1998, Lei dos Direitos Autorais).

Autoria da Capa: Laércio Bispo dos Santos Júnior.

Arte da Capa: Danilo da Silva Oliveira

ISBN: 978-85-92749-20-0

## **DEDICATÓRIAS:**

Durante os trabalhos para elaboração desse livro, faleceu meu pai Manir e, depois, minha mãe Anamaria. Tudo que fiz foi na tentativa de me tornar o super-herói que eles viam em mim, mas penso, em retrospectiva, que eles preferiam simplesmente ter me mais presente.

Resta-me dedicar o meu trabalho aqui à sua memória.

Alexandre Manir Figueiredo Sarquis

A João Carlos Ferreira de Moraes (1940-2018), pelo grande legado deixado:

os valores "moraes".

Ana Cristina Moraes Warpechowski

## APRESENTAÇÃO

No dia 5 de novembro de 2018, em evento para celebrar os 30 anos da Constituição Federal em Brasília, surgiu a ideia para elaboração deste livro sobre a nova previdência brasileira. É interessante que a ideia tenha partido de profissionais dos Tribunais de Contas. Forjados em um ambiente multidisciplinar, concordávamos que as abordagens exclusivamente jurídicas ou exclusivamente econômicas falhavam em capturar o viço que é necessário para explicar um fenômeno profundamente politizado e relevante para a concretização dos Direitos Humanos.

A instalação de uma relação jurídica em que as pessoas dispõem de meio digno para viver e podem, com igual dignidade, anunciar ao mundo que se trata do fruto de seus próprios esforços, representa o ápice da concretização dos Direitos Humanos. Pensada dessa forma, a previdência social é um sonho de justiça que, como todo sonho, necessita de cuidado e diligência para que se aproxime segura e paulatinamente a cada dia.

Ignorar o panorama adverso para as finanças, entretanto, é tóxico para a própria previdência, pois evitar a rediscussão desse contrato intergeracional alimenta projetos que defendem a sua simples supressão. O que nos propomos a fazer é iluminar pontos para que o debate se dê em termos mais científicos e menos apaixonados. Mesmo as mais pujantes árvores podem se beneficiar de uma poda profilática eventual.

E assim é que apresentamos uma obra diferenciada, onde quatorze autores de diferentes áreas de estudo se dedicaram à elaboração de doze artigos, envolvendo temáticas relacionadas com o Regime Próprio de Previdência Social. Devido à qualidade dos debates, estamos diante de uma espécie de guia de boas práticas, cujo objetivo maior está em auxiliar todos aqueles que queiram ou precisem aprofundar os seus conhecimentos neste segmento.

Por fim, deixamos um alerta: os artigos foram escritos com a observância das regras constantes no Vocabulário Ortográfico da Língua Portuguesa, especialmente no que se refere às palavras deficit e superavit.

Desejamos uma ótima leitura!

Alexandre Manir Figueiredo Sarquis

Ana Cristina Moraes Warpechowski

## PREFÁCIO

A previdência social é hoje, sem dúvida, o tema que ocupa o maior espaço de debates no país. Está presente diariamente nos noticiários, nas redes sociais, em seminários e audiências públicas, nas declarações dos governantes e da classe política em geral, nas conversas e preocupações do cidadão comum.

Essa centralidade no cenário político e econômico decorre do envio ao Congresso Nacional, no último mês de fevereiro, da Proposta de Emenda à Constituição - PEC nº 06/2019, que tem por objetivo promover sensível reformulação do sistema de previdência social brasileiro.

Porém, se fizermos uma breve retrospectiva veremos que, embora esse tema tenha sido pouco mencionado nas campanhas presidenciais de 2014 e 2018, não se trata de debate que começou agora. Pelo contrário, seu início remonta há mais de quatro anos, quando, no final de 2014, a Presidente Dilma Rousseff editou a Medida Provisória nº 664/2014 e apresentou propostas de alterações nas regras do benefício de pensão por morte, vindo a resultar, alguns meses depois, na Lei nº 13.135/2015.

Ainda em 2015, foi editado o Decreto nº 8.443/2015, que instituiu o Fórum de Debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência Social, cujos resultados foram apresentados em maio de 2016, com diagnóstico produzido pelo Grupo Técnico de Previdência sobre a sustentabilidade do sistema de previdência social, demonstrando a necessidade de adequações.

Posteriormente, em dezembro de 2016, o Presidente Michel Temer enviou ao Congresso Nacional sua proposta de reforma da previdência, por meio da PEC nº 287/2016. Em maio de 2017, a Comissão Especial constituída para sua análise aprovou o relatório, que foi encaminhado ao plenário da Câmara dos Deputados e lá permaneceu até o final de 2018, não chegando a ser votado devido a eventos que perturbaram o cenário político.

Ao longo desse período, o país mergulhou em profunda crise política, econômica e ética. As contas públicas, nas três esferas da Federação, deterioraram-se e atrasos nos pagamentos de salários e benefícios previdenciários dos servidores públicos se tornaram, infelizmente, bastante comuns. Os investimentos, seja do setor público ou privado, retraíram-se; o produto interno bruto permaneceu estagnado e o número de desempregados cresceu fortemente.

Enquanto isso, os gastos com a previdência social seguiram crescendo, diante do acelerado processo de envelhecimento da população brasileira e da manutenção de um sistema anacrônico e em descompasso com o restante do mundo, que continua a permitir aposentadorias muito precoces, especialmente da parcela mais favorecida da sociedade, em detrimento dos mais pobres, que se aposentam mais tarde e ganhando menos, além de serem os mais afetados pela precarização da capacidade do Estado de ofertar serviços públicos de qualidade.

Agora, estamos novamente diante da necessidade de enfrentar o problema das iniquidades e do desequilíbrio da previdência social no Brasil. A maturidade que o país demonstrar diante desse tema será determinante para o futuro da presente e das futuras gerações.

Por tudo isso, a presente obra, **“Previdência e Reforma em Debate: Estudos multidisciplinares sob a perspectiva do Regime Próprio”**, é atual e relevante, e se dedica a enfatizar importante segmento da previdência social brasileira, os Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS, que atendem os servidores públicos titulares de cargos efetivos, alcançando um universo de cerca de 10 milhões de pessoas em mais de 2.100 entes.

Os doze artigos que compõem esta obra estão distribuídos em quatro grupos: I - Regimes e Benefícios Previdenciários; II - Investimentos; III - Equilíbrio Financeiro e Atuarial; IV - Controle.

Neles, os autores apresentam suas visões e experiências sobre diferentes aspectos relacionados aos RPPS e dialogam com recentes alterações promovidas nas normas gerais que os disciplinam (por exemplo, a Portaria MF nº 464/2018, relativa à normatização das avaliações atuariais, e a Resolução CMN nº 4.695/2018, que modificou as regras sobre aplicações de recursos) e com as próprias propostas constantes da PEC nº 06/2019.

Parabenizo os autores dos artigos pela qualidade do material produzido e agradeço aos organizadores da obra, Alexandre Sarquis e Ana Warpechowski, pela honra de poder escrever seu prefácio.

Antes de encerrar, não posso deixar de destacar a feliz escolha da capa deste “Previdência e Reforma em Debate”, pela beleza da arte que a ilustra, inspirada em fotografia na qual um septuagenário praticante de montanhismo (pai de um dos autores e autêntico “idoso” do século XXI) contempla o horizonte, em frente ao ponto mais alto do Município do Rio de Janeiro.

Imagem que nos leva a concluir este prefácio com uma perspectiva de otimismo, diversa do tom aparentemente pessimista de seu início, acreditando que há sim um horizonte no qual podemos acreditar, de um país que reencontrará o caminho da prosperidade, da tolerância, do entendimento e da redução das desigualdades. Um país onde idosos, crianças e jovens serão igualmente atendidos em suas necessidades.

Narlon Gutierre Nogueira  
Secretário-Adjunto de Previdência da  
Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia

## ÍNDICE

<b>APRESENTAÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>PREFÁCIO.....</b>	<b>11</b>
<b><u>GRUPO I – REGIMES E BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS</u>.....</b>	<b>19</b>
<b>1. Previdência Complementar do Servidor Público: Diagnóstico, Desafios e Perspectivas – Cícero Rafael Barros Dias e Daniel Pulino .....</b>	<b>21</b>
1. Introdução.....	21
2. Características gerais da Previdência Complementar.....	23
3. Diagnóstico do Regime de Previdência Complementar dos servidores públicos .	24
4. Desafios de implementação da Previdência Complementar do servidor.....	26
4.1. Custos de Administração .....	27
4.2. Custos de Transição.....	30
4.3. Reposição de Servidores no Serviço Público.....	31
5. Perspectivas .....	33
5.1. Projeto de Lei 6.088/2016.....	33
5.2. Proposta de Emenda Constitucional – PEC 06/2019 .....	35
6. Considerações finais.....	36
Referências .....	37
<b>2. A Aposentadoria por Invalidez dos Servidores Públicos – Readaptação, Reversão e Outros Derivados do Tema: as Alterações Trazidas pela PEC nº 6/2019 – Magadar Rosália Costa Briguet .....</b>	<b>39</b>
1. Previsão Constitucional .....	39
2. Considerações Preliminares.....	40
3. Readaptação.....	42
4. A Readaptação na PEC nº 06/2019 .....	47
5. Reversão .....	48
6. A Aposentadoria por Incapacidade na PEC nº 6/2019 .....	50
7. Doença Preexistente .....	52
8. Data do Início da Aposentadoria .....	54
9. Contagem do Tempo de Contribuição do Aposentado que Reverte à Atividade .	55
10. Isenção de Tributos.....	56
11. Conclusões.....	58
Referências .....	59
<b>3. Aposentadoria Especial dos Servidores Públicos: Entre as Omissões Legislativas e os Limites Hermenêuticos – Ana Cristina Moraes Warpechowski e Daniela Wendt Toniazzo.....</b>	<b>61</b>
1. Introdução.....	61
2. Convenções Semânticas e Interpretativas.....	62
2.1. Modalidades de Proventos e Forma de Cálculo.....	62

2.2. Forma de Reajuste .....	63
2.3. Aposentadoria Voluntária.....	63
2.4. Regras de Cálculo e Reajuste das Aposentadorias Voluntárias Especiais ....	66
2.5. Abono de Permanência.....	67
3. Aposentadoria Especial do Servidor com Deficiência .....	68
3.1. Histórico das Regras Hermenêuticas .....	68
3.2. O Cômputo do Tempo Ajustado ou Convertido para fins de Carência .....	71
3.3. Tempo de Serviço Público e Tempo no Cargo Público.....	73
3.4. Conclusões.....	73
4. Aposentadoria Especial pelo Exercício de Atividades de Risco .....	75
4.1. Histórico das Regras Hermenêuticas .....	75
4.2. A Juridicidade da Regra Especial para os Policiais Cíveis.....	77
4.3. Questão Controvertida da Categoria Policial: Regras de Cálculo e Reajuste .....	78
4.4. Conclusões.....	80
5. Aposentadoria Especial pelo Exercício de Atividades que Prejudiquem a Saúde ou a Integridade Física .....	81
5.1. Histórico das Regras Hermenêuticas .....	81
5.2. Comprovação do Tempo de Natureza Especial.....	84
5.3. Conversão do Tempo Especial em Comum.....	84
5.4. Conclusões.....	86
6. Comparativo com a Proposta de Emenda à Constituição nº 06/2019.....	87
6.1. Regras de Transição .....	88
6.1.1. Servidores com Deficiência .....	88
6.1.2. Servidores Policiais Cíveis e Agentes Penitenciários ou Socioeducativos.....	89
6.1.3. Servidores que Exerçam Atividades em Condições Especiais que Prejudiquem a Saúde .....	90
6.2. Regras Transitórias.....	91
7. Considerações Finais.....	93
Referências.....	93

## **GRUPO II – INVESTIMENTOS .....99**

<b>4. Responsabilização de Gestores de RPPS por Aplicações Financeiras – Alexandre Manir Figueiredo Sarquis .....</b>	<b>101</b>
1. Introdução .....	101
2. Bem Jurídico Tutelado .....	102
3. Base Normativa.....	106
4. A Experiência Paulista com RPPSs Capitalizados.....	110
5. A Dificuldade de Mensurar a Qualidade da Carteira .....	115
6. A Mensuração da Responsabilidade do Gestor .....	119
7. Considerações Finais.....	120
Referências.....	122
Anexo I – Análise Matemática de Rentabilidade a partir de Quantidades e Valores de Quotas .....	122

<b>5. O Dever Fiduciário dos Administradores de Regimes de Previdência na Aplicação de seus Recursos – Daniel Walter Maeda Bernardo</b> .....	125
1. Introdução.....	125
2. Dos Componentes do Dever Fiduciário dos Gestores de Regimes de Previdência .....	129
2.1. Lealdade.....	130
2.1.1. Estrutura Organizacional.....	131
2.1.2. Transparência .....	133
2.1.3. <i>Accountability</i> .....	133
2.1.4. Controles Internos .....	134
2.2. Diligência.....	136
2.2.1. Devida Diligência no Segmento de RPPS.....	139
3. Considerações Finais .....	140
Referências .....	140

**GRUPO III – EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL..... 143**

<b>6. As Causas do Deficit da Previdência Social – Domingos Augusto Taufner</b> .....	145
1. Introdução.....	145
2. A Seguridade Social e o seu Financiamento.....	145
3. Os Princípios da Preexistência de Custeio e do Equilíbrio Financeiro e Atuarial .....	147
4. A Existência ou não de Deficit da Previdência Social no Brasil .....	149
5. O RGPS – Histórico de Contribuição sem Capitalização .....	151
6. O RPPS – Antecedentes Históricos sem Contribuição e sem Capitalização .....	153
7. Conclusão .....	156
Referências .....	158

<b>7. (Im)Possibilidades na Busca do Equilíbrio Atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social – Henrique Serra Sitjá</b> .....	161
1. Introdução.....	161
2. Formas de Organização dos Sistemas de Previdência .....	163
2.1. Modalidades de Financiamento dos Regimes .....	163
2.2. Fórmulas de Apuração dos Benefícios.....	164
2.3. Exemplos de Arranjos Previdenciários e Implicações Atuariais.....	164
3. Regras Brasileiras e Equilíbrio Atuarial .....	167
3.1. A Busca do Equilíbrio Atuarial a partir da EC 20/98 .....	167
3.2. Alterações Pretendidas com a PEC 06/2019.....	173
4. Conclusão .....	175
Referências .....	177

<b>8. A Inadimplência no Custeio Patronal dos Regimes Próprios: Como o Problema é Abordado na Agenda Municipal? – Lucas Dos Santos Giacomel</b> .....	179
1. Introdução.....	179
2. Abordagem Teórica: os ‘Problemas’ e a Formação da Agenda Pública.....	180
3. Aspectos Referentes ao Custeio Previdenciário Patronal dos Regimes Próprios .....	182
3.1. Antecedentes e Formação dos Regimes.....	182
3.2. A Dinâmica dos Parcelamentos e os seus Impactos aos Cofres Públicos ..	183

4. Estudo Multicaso: Análise em Municípios com Significativo Endividamento Previdenciário.....	185
4.1. Análises Comparativas: Executivos Municipais de Rosário do Sul, Porto Lucena e Gravataí .....	186
4.2. Resultados: Fatores em Comum Capazes de Explicar a Inadimplência .....	190
5. Considerações Finais.....	191
Referências .....	193
<b>9. O Efeito Negativo dos Planos de Equacionamento do Deficit Atuarial Inferiores ao Montante de Juros Anuais – Aline Michele Buss Pereira.....</b>	<b>197</b>
1. Introdução .....	197
2. A avaliação Atuarial Anual .....	198
2.1. Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial – DRAA – de 2015 a 2018 .....	200
3. Planos de Equacionamento do Deficit Atuarial Inferiores ao Montante de Juros Anuais .....	201
4. Análise do Crescimento dos Deficit Atuariais dos DRAAs de 2015 a 2018.....	205
5. Extinção dos Planos de Amortização Inferiores ao Pagamento dos Juros Anuais .....	209
6. O Balanço de Ganhos e Perdas Atuariais como Ferramenta para Identificar as Causas do Crescimento do Deficit Atuarial .....	210
7. Conclusão.....	211
Referências.....	211
<b>10. Gestão Atuarial dos Fundos Previdenciais – Gustavo Adolfo Carrozzino .....</b>	<b>215</b>
1. Introdução .....	215
2. Fundo Garantidor de Benefícios .....	217
2.1. Constituição do Fundo Garantidor de Benefícios .....	218
2.2. Reversão do Fundo Garantidor de Benefícios .....	220
2.2.1. Benefícios Estruturados em Repartição Simples .....	220
2.2.2. Benefícios Estruturados em Repartição de Capitais de Cobertura.....	221
2.3. Gestão Atuarial do Fundo Garantidor de Benefícios.....	223
3. Fundo para Oscilação de Riscos.....	225
3.1. Constituição do Fundo para Oscilação de Riscos .....	228
3.2. Reversão do Fundo para Oscilação de Riscos .....	232
4. Conclusão.....	232
Referências.....	233
<b><u>GRUPO IV – CONTROLE</u>.....</b>	<b>235</b>
<b>11. Atribuições e Competências do Sistema de Controle Interno do Regime Próprio de Previdência – Ronaldo Ribeiro de Oliveira .....</b>	<b>237</b>
1. Administração Pública, Controle Interno e Previdência .....	237
2. Níveis de Agregação de Atividades no Controle Interno dos RPPS .....	240
3. Requisitos da Unidade de Controle Interno do RPPS .....	241
4. O Sistema de Controle Interno da Previdência dos Servidores Públicos .....	242
5. Controlador Interno da Previdência dos Servidores Públicos .....	243
6. Competências e Atividades do Controlador Interno da Previdência .....	244
7. Representação do Responsável pelo Controle Interno ao Tribunal de Contas.....	247

8. Da Segregação de Funções .....	249
9. Desafios do Sistema de Controle Interno do RPPS .....	250
Referências .....	251

**12. O Processo dos Tribunais de Contas e os Achados de Auditoria em RPPS: A Tutela Provisória como Instrumento Efetivo da Atuação do Controle Externo – Romano Scapin .....**

1. Introdução.....	255
2. Tribunal de Contas e suas Competências Constitucionais.....	256
2.1. Contexto Histórico dos Tribunais de Contas (TCs) .....	256
2.2. Tribunal de Contas nas Constituições Brasileiras .....	256
2.3. Tribunal de Contas na Constituição de 1988 .....	257
3. Principais Achados de Auditoria em RPPS .....	259
3.1. O RPPS no Brasil.....	259
3.2. Achados de Auditoria nos RPPS do Rio Grande do Sul .....	260
4. Provimentos Provisórios frente às Irregularidades de RPPS .....	263
4.1. A Técnica Antecipatória no Processo de Contas .....	263
4.2. A Tutela Provisória nos Achados de Auditoria de RPPS.....	267
5. Conclusões .....	271
Referências .....	272



**GRUPO I**

**REGIMES E BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS**

## 1 . Previdência Complementar do Servidor Público:

### Diagnóstico, Desafios e Perspectivas

*Cícero Rafael Barros Dias<sup>1</sup> e Daniel Pulino<sup>2</sup>*

---

#### 1 . Introdução

O Regime de Previdência Complementar do servidor público iniciou seu nascimento ao final do século XX, com o Projeto de Lei Complementar – PLC nº 09, de 15 de março de 1999, que dispunha sobre as normas gerais para a instituição deste regime pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios.

Todavia, tal iniciativa não teve sucesso e somente com a Emenda Constitucional – EC nº 41, de 19 de dezembro de 2003, estabeleceu-se a possibilidade de criação do Regime de Previdência Complementar dos servidores civis da União e dos demais entes federados.

Possibilidade esta que só se converteria em realidade com a promulgação de lei ordinária de iniciativa do Poder Executivo de cada ente federado, conforme estabelecido no § 15 do artigo 40 da Constituição Federal – CF, nesses termos:

§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida.

---

<sup>1</sup> Bacharel em Ciências Atuariais pela Universidade Federal do Ceará, Mestre em Economia - Investimentos (UFPE) e Doutor em Estatística (UFPE). É servidor público, professor da Universidade Federal de Pernambuco do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais. Desde 2013 é atuário da Funpresp-Exe onde também tem atuado como e Diretor de Seguridade Substituto. Desde 2003 exerce atividades profissionais nas áreas de seguros, previdência social e complementar, em quadros próprios de fundos de pensão, consultoria atuarial e perícia judicial. Membro e Representante Regional Centro-Oeste do Instituto Brasileiro de Atuária.

<sup>2</sup> Graduado em Direito pela Universidade de São Paulo -USP (1992), Mestre em Direito pela PUC/SP (1999) e Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo -PUC/SP (2007). Professor do Departamento de Direito Público da PUC/SP (admitido na carreira em 1996), com ênfase na disciplina Direito Previdenciário, na Graduação, Pós-Graduação "stricto sensu" e Especialização. Procurador Federal (PGF/AGU), admitido na carreira por concurso público (aprovação em 1994), em exercício atualmente na Procuradoria Federal da 3ª Região, em São Paulo. Membro Titular reeleito do Conselho Deliberativo da FUNPRESP-EXE (Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo). Especialista em Gestão Previdenciária. Diretor de Previdência Complementar do IBDP (Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário).

Nesse contexto, apesar de já haver a possibilidade de criação do regime de previdência complementar do servidor público desde 2003, somente em 2012<sup>3</sup> que a União inaugurou a previdência complementar para seus servidores.

Dessa forma, tal regime previdenciário complementar foi instituído por meio da Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012, que, dentre outros, estabeleceu:

- i. a fixação de limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo regime de previdência de que trata o art. 40 da Constituição Federal;
- ii. a autorização de criação de 3 (três) entidades fechadas de previdência complementar, denominadas Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (Funpresp-Leg) e Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud);
- iii. a alteração de dispositivos da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, que dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional nº 41/2003.

Esta lei autorizava ainda a União a criar as Entidades Fechadas de Previdência Complementar – EFPC de cada um dos seus poderes (Funpresp-Exe, Funpresp-Leg e Funpresp-Jud), com a finalidade de administrar e executar planos de benefícios de caráter previdenciário.

No entanto, somente o Poder Executivo<sup>4</sup> e o Judiciário<sup>5</sup> criaram suas EFPC, optando o Poder Legislativo a transferir a administração do seu plano de benefícios à Funpresp-Exe. Aliás, os planos de benefícios de cada Poder tiveram também datas distintas de funcionamento, devido à aprovação dos seus regulamentos em períodos diferentes na Superintendência de Previdência Complementar – PREVIC. Sendo assim, os planos do Executivo, Legislativo e Judiciário iniciaram as atividades em 04/02, 07/05 e 14/10 de 2013, respectivamente.

Os indivíduos que ingressaram no serviço público federal a partir da data de criação dos planos de benefícios têm direitos previdenciários semelhantes aos trabalhadores da iniciativa privada. Ou seja, estão cobertos pelo RPPS até o limite do teto do RGPS e, se optarem por aderir ao plano de benefícios complementar, têm uma cobertura adicional oferecida pela EFPC. Por outro lado, os servidores federais civis que já estavam no serviço público antes da criação dos respectivos planos de benefícios tiveram seus direitos resguardados.

Cabe salientar que tal norma foi sugerida pelo Projeto de Lei – PL 1992/2007, mas só transformado em lei ordinária em 2012. Portanto, somente após nove anos da possibilidade de criação do regime complementar estabelecida na constituição (quatro anos da EC 41/2003 até o PL 1992/2007, e mais cinco anos para que o PL se transformasse em

---

<sup>3</sup> A Fundação de Previdência Complementar do Estado de São Paulo (Prevcom) foi criada pela Lei nº 14.653, de 22 de dezembro de 2011.

<sup>4</sup> Funpresp-Exe criada pelo Decreto nº 7.808, de 20 de setembro de 2012.

<sup>5</sup> Funpresp-Jud criada pela Resolução do Supremo Tribunal Federal nº 496, de 26 de outubro de 2012.

lei em 2012) é que se deu início efetivamente à previdência complementar do servidor público no Brasil.

De acordo com a Exposição de Motivos Interministerial – EMI do PL 1992/2007, um dos objetivos da implementação da previdência complementar dos servidores públicos era viabilizar a recomposição do equilíbrio da previdência pública e garantir sua solvência no longo prazo, isto é, a existência dos recursos necessários ao pagamento dos benefícios pactuados.

Tal viabilização se dá, sobretudo, com a limitação dos valores das aposentadorias e pensões, a serem concedidos pelo Regime Próprio de Previdência Social – RPPS dos servidores da União, ao valor máximo de benefício do Regime Geral de Previdência Social – RGPS. Portanto, os servidores públicos federais, a partir do início da vigência do Regime de Previdência Complementar, estariam com suas aposentadorias e pensões limitadas ao teto do RGPS.

Desse modo, a implantação do regime de previdência complementar dos servidores permite uma desoneração de obrigações da União de modo gradual, visto que os valores dos benefícios superiores ao teto do RGPS devem advir do sistema complementar, em sistema de contas individuais, e não mais do Tesouro.

Sendo assim, a criação da previdência complementar dos servidores se apresenta como alternativa às dificuldades da União, dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios em manterem sustentáveis e equilibrados os regimes sociais de previdência dos servidores públicos. Não à toa, tem crescido o número de entes federados que instituíram a previdência complementar para seus servidores.

Nesse contexto, esse trabalho se propõe a apresentar um diagnóstico estatístico do número de regimes de previdência complementar criados no Brasil desde 2012, bem como expor alguns desafios e possibilidades no processo de instituição, além de demonstrar algumas perspectivas para o regime no país, sobretudo no contexto de uma eventual reforma previdenciária.

## **2 . Características Gerais da Previdência Complementar**

O sistema de previdência complementar brasileiro, incluindo o dos servidores públicos, está disciplinado pelo artigo 202 da CF/88, que estabelece o seu caráter complementar, autônomo e independente em relação ao RGPS e RPPS, de filiação facultativa e baseado na constituição de reservas e na capitalização de recursos, que garantam o benefício oferecido por entidades de previdência complementar, que podem ser entidades abertas ou fechadas, regulamentado pelas Leis Complementares n<sup>os</sup> 108 e 109, de 29 de maio de 2001.

As entidades fechadas, com o objetivo da administração e execução de planos de benefícios de natureza previdenciária, são organizadas sob a forma de fundação ou sociedade civil, sem fins lucrativos. Além disso, são acessíveis aos empregados de uma empresa ou grupo de empresas e aos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, entes denominados patrocinadores, e aos associados ou membros de pessoas jurídicas de caráter profissional, classista ou setorial, denominadas instituidores.

Por outro lado, as entidades abertas são constituídas unicamente sob a forma de sociedades anônimas e têm por objetivo instituir e operar planos de benefícios de caráter previdenciário concedidos em forma de renda continuada ou pagamento único, acessíveis a quaisquer pessoas físicas.

Especificamente para as EFPC dos servidores públicos, o § 15 do artigo 40 da CF/88 estabelece que tais fundações serão de natureza pública e oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de Contribuição Definida.

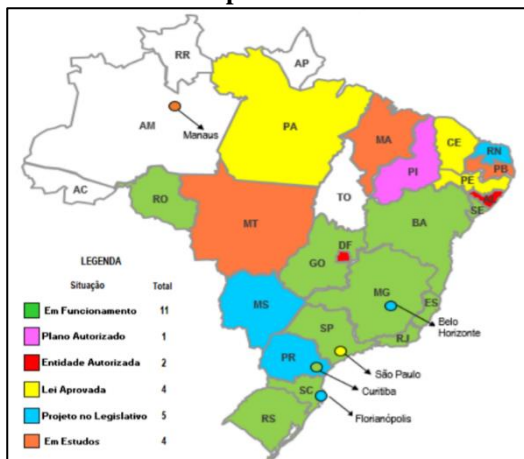
Neste tipo de plano, os benefícios programados têm seu valor permanentemente ajustado ao saldo de conta mantido em favor do participante, inclusive na fase de percepção de benefícios, considerando o resultado líquido de sua aplicação, os valores aportados e os benefícios pagos. Ou seja, os valores dos benefícios serão função única e exclusivamente dos saldos acumulados pelos participantes em suas reservas individuais, ensejando em uma mudança de paradigma para os servidores públicos, que possuíam suas aposentadorias condicionadas diretamente às suas remunerações.

Outra característica importante do sistema está relacionada aos custos de administração. O mercado de previdência complementar no Brasil cobra duas taxas diferenciadas para o financiamento das entidades. A taxa de carregamento, incidente sobre as contribuições mensais e a taxa de administração, aplicada anualmente ao volume de recursos acumulados pelo participante. Deste modo, quanto maiores forem as taxas cobradas, menores serão as reservas acumuladas pelos participantes, implicando em níveis de benefícios reduzidos. Essa característica é variável fundamental para a implantação da previdência complementar do servidor público, como será apresentado adiante.

### 3. Diagnóstico do Regime de Previdência Complementar dos Servidores Públicos

Diversos entes federados instituíram ou estão em fase de instituição dos seus regimes de previdência complementar. De acordo com a Subsecretaria do Regime de Previdência Complementar do Ministério da Economia, até março de 2019 já havia 11 EFPC em funcionamento no país, conforme demonstrado na Figura 1.

**Figura 1**  
**Previdência Complementar dos Servidores nos Estados, DF e Municípios<sup>6</sup>**



Fonte: Informativo Mensal da Subsecretaria do Regime de Previdência Complementar – março/2019

<sup>6</sup> No Estado de São Paulo, os Municípios de Birigui, Santa Fé do Sul, Jales e Ribeirão Preto firmaram convênio de adesão com a SP-Prevcom, entidade multipatrocinada (Plano de Benefícios Prevcom-Multi em funcionamento). Estão em estudos os Municípios de Rubinéia, Santos, Guarulhos, Itapericica da Serra, São João da Boa Vista, Lins e Sertãozinho.

Adicionalmente, em consulta aos Relatórios Anuais de Informações<sup>7</sup> de cada entidade em funcionamento, incluindo as EFPC dos servidores públicos federais, é possível observar o número de adesões à previdência complementar, apresentados na Tabela 1.

**Tabela 1**

**Adesões à Previdência Complementar dos Servidores**

Ente Federado	EFPC	Ano da Instituição do plano	Quantidade de Adesões	Quantidade de Adesões - %
<b>Rondônia</b>	PREVCOM	2018	2	0,00
<b>Bahia</b>	PREVNORDESTE	2015	461	0,38
<b>Goiás</b>	PREVCOM-BrC	2015	81	0,07
<b>Minas Gerais</b>	PREVCOM-MG	2014	357	0,29
<b>Espírito Santo</b>	PREVES	2013	4.164	3,39
<b>Rio de Janeiro</b>	RJPREV	2012	2.225	1,81
<b>São Paulo</b>	PREVCOM	2011	27.034	21,99
<b>Santa Catarina</b>	SCPREV	2015	270	0,22
<b>Rio Grande do Sul</b>	RSPREV	2016	614	0,50
<b>Curitiba</b>	CURITIBAPREV	2018	0	0,00
<b>Sergipe</b>	PREVNORDESTE	2018	0	0,00

**UNIÃO**

<b>Judiciário</b>	Funpresp_Jud	2013	14.580	11,86
<b>Executivo / Legislativo</b>	Funpresp-Exe	2013	73.133	59,50
<b>TOTAL</b>			122.921	100,00

Fonte: Relatórios Anuais de Informações de cada EFPC de 2018, publicados em abril/19.

É possível observar que, à exceção da União e do Estado de São Paulo, as entidades possuem um número muito pequeno de participantes. Como exemplo crítico, pode-se

<sup>7</sup> As Entidades Fechadas de Previdência Complementar são obrigadas a elaborar Relatório Anual de Informações aos participantes e assistidos, conforme determina a Resolução CGPC nº 23/2006.

citar a EFPC do Estado de Goiás que possui em torno de quatro anos de existência e apenas 81 participantes.

Este cenário é justificado, sobretudo, pela crise fiscal que se encontra a grande maioria dos Estados e Municípios do país. Como a previdência complementar é, preponderantemente, destinada a novos servidores, e os concursos públicos estão extremamente escassos, o nível de adesão aos planos previdenciários destinados a servidores públicos tendem a apresentar baixas taxas de adesão.

Ademais, há ainda muita resistência de servidores públicos à mudança de paradigma nos seus regimes previdenciários. Anteriormente, boa parte dos servidores só buscavam a previdência no momento efetivo da aposentadoria, pois os valores dos seus benefícios eram em função dos salários, seja o último ou a média dos últimos. Agora, dado que a previdência complementar dos servidores públicos oferece planos de benefícios somente na modalidade CD, tende a causar temor aos servidores, uma vez que não se conhece *a priori* o valor do benefício a ser pago.

Por sua vez, os riscos decorrentes das diversas variáveis que impactam o valor dos benefícios, sobretudo os riscos de mercado e demográficos, decaem exclusivamente sobre os participantes, haja vista que é um plano onde não há resultado deficitário e superavitário, e as eventuais perdas e ganhos, são revertidas às suas contas previdenciárias individuais.

Boa parte dos planos de benefícios implementados também não oferecem cobertura previdenciária suficiente. Em geral, os planos criados não cobrem riscos de morte e invalidez, a não ser pelo saldo de conta individual do participante. Dessa forma, como exemplo, caso um participante se invalide no início da sua vida laboral no serviço público, receberá um valor do RPPS ao qual está vinculado, limitado ao teto do RGPS.

Além disso, também fará jus a um benefício da EFPC correspondente ao saldo de conta individual, provavelmente insuficiente para manter uma reposição do padrão de vida, dado o pouco tempo de acumulação de contribuições.

#### **4 . Desafios de implementação da Previdência Complementar do Servidor**

O primeiro desafio de implementação da previdência complementar de servidores públicos de Estados e Municípios é responder aos seguintes questionamentos: O ente federativo possui condições suficientes para criar uma EFPC? Deve-se criar uma EFPC ou apenas um plano de benefícios para outra EFPC administrar? Ou ainda, a melhor opção seria aderir a um plano já instituído? E a resposta passa pelos custos de implementação da entidade e do plano de benefícios, bem como pela potencialidade do número de participantes.

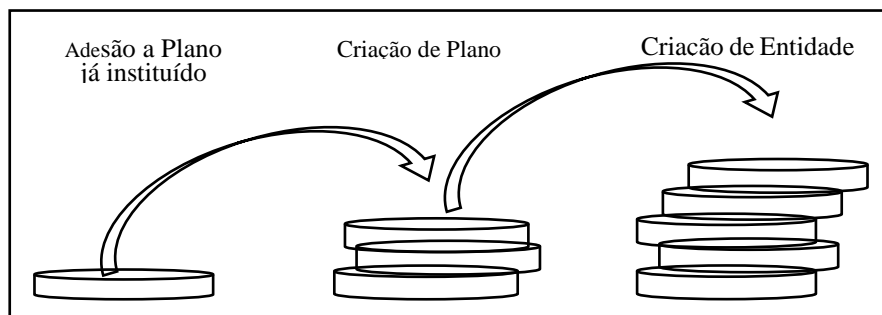
#### 4.1 Custos de Administração

Os custos administrativos são um dos fatores mais importantes na administração dos planos de benefícios de uma EFPC, uma vez que a elevação desses custos pode diminuir sobremaneira as reservas acumuladas dos participantes e, por consequência, o valor dos benefícios esperados.

Sendo assim, a Figura 2 ilustra as possibilidades de implementação da previdência complementar do servidor público ao tempo que relaciona aos custos de instituição. Nesse sentido, quanto mais o ente federado convergir para a criação de uma entidade própria, mais oneroso será o custo de implementação do seu regime de previdência complementar.

Figura 2

#### Alternativas e custos de implementação da Previdência Complementar do Servidor



Fonte: Adaptado de BRASIL. Secretaria de Políticas de Previdência Complementar. Guia de Previdência Complementar para Estados, Distrito Federal e Municípios. Brasília, 2012.

Portanto, a primeira alternativa de implementação do sistema complementar de previdência do servidor é a celebração de um convênio de adesão com uma entidade multipatrocinada já instituída, bem como a vinculação a um plano já criado e administrado por esta EFPC.

Como exemplo, tem-se a fundação PREVCOM do Estado de São Paulo que aprovou um plano multipatrocinado, com a possibilidade de vinculação de diversos entes federados. A vantagem deste modelo é o aproveitamento da escala da entidade já constituída e a redução do custo marginal de administração.

Como segunda alternativa, o ente federado pode celebrar convênio de adesão com uma EFPC já estabelecida, mas podendo requerer um plano exclusivo. Dessa forma, ter-se-ia a criação de um plano de benefícios específico daquele ente, administrado por uma entidade que possui outros planos sob sua gestão.

É o que ocorreu com o plano LegisPrev do Poder Legislativo (Tribunal de Contas da União, Senado Federal e Câmara dos Deputados) que é administrado pela Funpresp-Exe. O Poder Legislativo optou em não criar a sua entidade, passando a gestão do seu plano a outra fundação de previdência complementar.

Importante esclarecer que, nas duas primeiras alternativas, a adesão a um plano existente ou a criação de um plano específico, ambos administrado por uma EFPC já constituída, existe a possibilidade de retirada de patrocínio a esta entidade, quando se atingir um certo grau de maturidade e número de adesões, criando-se a partir de então uma fundação própria, capaz de ser auto sustentável.

Como última opção e a mais custosa, pode-se criar de imediato uma entidade de previdência específica de um determinado ente federativo. No entanto, para a implementação de uma EFPC é necessário a instituição de um aparato administrativo mínimo.

De acordo com a LC nº 108/2001<sup>8</sup>, a estrutura organizacional das entidades de previdência complementar deve ser constituída de conselho deliberativo, conselho fiscal e diretoria-executiva, composto por, no máximo, seis, quatro e seis membros, respectivamente.

Fazem parte ainda da estrutura de custo de uma EFPC, além das despesas com pessoal, local de funcionamento, aquisição de mobiliários e equipamentos, os serviços especializados de sistema previdenciário, contabilidade, auditoria, atuária e investimentos, que possuem custos elevados dado o nível de especificação, seja por contratação de consultorias, seja por obtenção de quadros próprios.

Sopesando que o plano de previdência complementar do servidor público deve ser na modalidade CD, em que o participante necessita planejar e acompanhar a formação das suas reservas previdenciárias e do seu benefício futuro, os custos de comunicação e de educação previdenciária são extremamente relevantes e imprescindíveis. Caso contrário, fica a EFPC fadada ao fracasso de obtenção de novas adesões e manutenção dos participantes no plano.

Portanto, a potencial escala ou número projetado de participantes é uma variável fundamental na análise de criação de uma EFPC. Quanto maior a projeção de adesões, mais viável é a criação da entidade, uma vez que os custos fixos serão distribuídos por um maior quantitativo de participantes.

Segundo Abi-Ramia *et al.* (2015), a exploração dos ganhos de escala e escopo pode se constituir em forma eficiente de incremento da cobertura previdenciária complementar no Brasil, dado pelo baixo custo administrativo *per capita* no caso de entidades com grande número de participantes. Além disso, em se tratando de planos CD, quanto menor o custo administrativo, maiores serão os recursos destinados às contas previdenciárias individuais dos participantes, resultando em maiores benefícios complementares.

Por sua vez, Pasqualetto (2015) declara que o ganho de escala se apresenta como uma alternativa viável na gestão dos fundos de pensão que possuem elevados custos administrativos. Já de acordo com Mangoni *et al.* (2014), o valor da despesa *per capita* dos fundos de pensão menores é substancialmente maior do que das EFPCs maiores. Cita ainda que para essas entidades com os custos administrativos elevados a única alternativa poderá ser a fusão com as entidades de maior porte. Na mesma perspectiva, Pereira *et al.* (2013) esclarece que os gastos administrativos são diluídos entre os participantes de forma que quanto mais participantes entram, menor será o custo cobrado de cada membro.

Como demonstração, a Tabela 2 apresenta as despesas *per capita* das EFPC em funcionamento. É facilmente verificado que a Funpresp-Exe possui o menor custo *per capita* das entidades de servidores públicos, uma vez que tem o maior quantitativo de participantes, corroborando empiricamente o benefício da escala citado pelos diversos autores.

---

<sup>8</sup> Dispõe sobre a relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar, e dá outras providências.

**Tabela 2**

**Despesas per capita das EFPC em funcionamento dos servidores públicos**

EFPC	Ano da Instituição do plano	Quantidade de Adesões	Despesa anual per capita – R\$
<b>FUNPRESP-EXE</b>	2013	73.133	492
<b>FUNPRESP_JUD</b>	2013	14.580	624
<b>PREVCOM</b>	2011	27.034	791
<b>PREVES</b>	2013	4.164	1.018
<b>RJPREV</b>	2012	2.225	1.508
<b>RSPREV</b>	2016	614	5.014
<b>PREVCOM-MG</b>	2014	357	8.348
<b>PREVNORDESTE</b>	2015	461	8.406
<b>SCPREV</b>	2015	270	11.929
<b>PREVCOM-BrC</b>	2015	81	53.461

Fonte: PREVIC. Estudo de despesas administrativas das EFPC. Brasília, 2018.

Portanto, é de se esperar que esta Fundação tenha mais possibilidade de cobrar menos taxas de carregamento e de administração para custear as despesas da entidade. É o que pode ser observado na Tabela 3, onde se verifica as taxas de carregamento e administração cobradas pelas entidades dos servidores. Mais uma vez, observa-se que as menores entidades tendem a cobrar mais taxas dos participantes para custear as suas despesas administrativas.

**Tabela 3**

**Taxas de carregamento e administração cobradas**

EFPC	Taxa de Carregamento	Taxa de Administração
FUNPRESP-EXE	3,00% a 7,00%	0,00%
FUNPRESP_JUD	6,00%	0,00%
PREVCOM	4,00%	1,00%
PREVES	6,00%	0,00%
RJPREV	7,00%	0,70%
RSPREV	6,50%	0,00%
PREVCOM-MG	7,00%	0,00%
PREVNORDESTE	7,00%	0,00%
SCPREV	7,00%	0,00%
PREVCOM-BrC	6,50%	1,00%

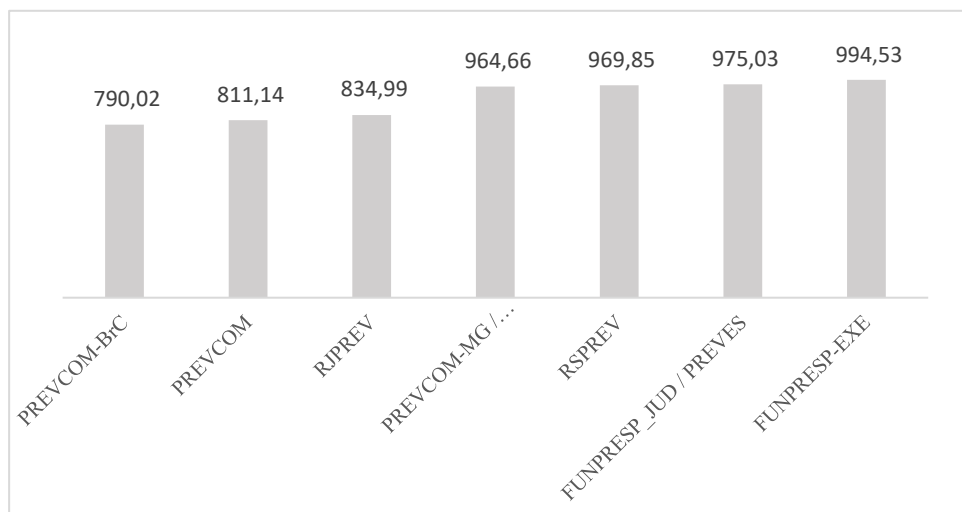
Fonte: Relatórios Anuais de Informações de cada EFPC de 2018, publicados em abril/19.

Obs: A Funpresp-Exe cobra taxas de carregamento regressivas a depender do tempo de filiação do participante ao plano. Quanto maior o tempo menor a taxa.

Como mencionado, maiores taxas para custeio das despesas ensejam em menos reservas acumuladas nos planos CD. O Gráfico 1 demonstra que a Funpresp-Exe, por cobrar a menor combinação entre taxa de carregamento e de administração, possui uma maior projeção de reservas acumuladas e, por consequência, pagará mais benefícios.

**Gráfico 1 – Simulação de Reservas Acumuladas – mil R\$**

(contribuição = R\$ 2,5 mil/mês, prazo = 35 anos, rentabilidade = 4% ao ano)



Fonte: Elaboração do autor

#### 4.2 Custos de Transição

Outro desafio, mas não menos importante da implementação da previdência complementar do servidor público se refere aos custos de transição. Como dito, a implementação deste novo regime visa, dentre outros, suavizar as despesas previdenciárias do ente federativo no longo prazo.

Todavia, conforme explica Meneguim (2011, *apud* Amaro, 2011), no curto prazo existem elevados gastos envolvidos com a transição de um regime integralmente de repartição, como o vigente, para outro em que parte será regida pela capitalização. Ora, os custos são elevados pois, os futuros servidores ingressantes na atividade pública, após a instituição da previdência complementar, irão contribuir para o seu RPPS até o teto do regime geral. Ou seja, haverá perda de arrecadação para o RPPS para o financiamento das aposentadorias já concedidas e dos servidores ativos ingressantes no serviço público anteriormente ao funcionamento da previdência complementar.

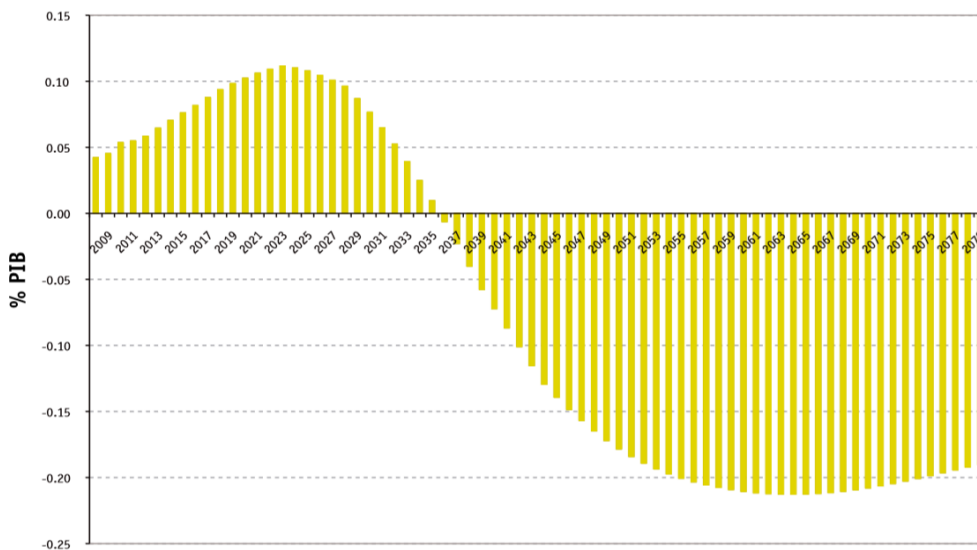
Além disso, haverá gastos do ente federado com as contribuições previdenciárias destinadas à entidade de previdência complementar, que não poderão ser utilizadas para financiamento das aposentadorias em manutenção no RPPS.

Segundo Caetano (2008), do ponto de vista da política fiscal, a previdência complementar dos servidores públicos apresenta potencial de ganhos para ampliação da poupança do governo no longo prazo, contudo, no curto prazo, os custos de transição são evidentes. O Gráfico 2 ilustra um modelo de transição, onde se observa um aumento do

custo no curto prazo e, no longo prazo, uma reversão das despesas previdenciárias em relação ao Produto Interno Bruto – PIB, evidenciando-se a partir de um determinado ponto uma redução de custos previdenciários com a implantação da previdência complementar, como era de se esperar.

**Gráfico 2**

**Custo de transição da previdência complementar dos servidores públicos da União**



Fonte: Caetano (2008).

No entanto, há um sacrifício orçamentário do ente no curto prazo para conseguir financiar essa elevação de custos, potencializado pela atual situação fiscal dos Estados e Municípios. Cabe salientar que a forma do gráfico tende a se extrapolar para todos os entes federados que optarem por criar a sua previdência complementar, com determinadas variações, a depender da maturidade da população do ente e da capacidade de reposição de servidores.

O comportamento das receitas e despesas previdenciárias tenderão a manter a situação, com redução das receitas e aumento do custo líquido no curto prazo, e suavização das despesas no médio e longo tempo, uma vez que os benefícios do RPPS daqueles ingressantes após a previdência complementar estarão limitados ao teto.

### 4.3 Reposição de Servidores no Serviço Público

A projeção de concessão de novos benefícios no serviço público também é uma situação preocupante, que deve estar em mente dos gestores governamentais. Tanto na esfera federal, quanto nas esferas estaduais e municipais há uma grande quantidade de aposentadorias iminentes, segundo as regras atuais de elegibilidade.

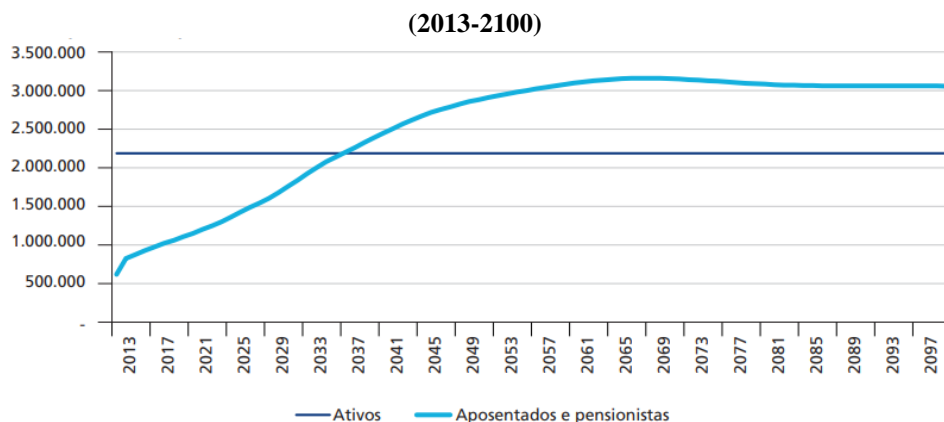
Este cenário de muitas concessões agrava a situação fiscal dos entes federativos, uma vez que aumentará a despesa com inativos ao tempo que, caso sejam repostos, haverá ainda a despesa com novos servidores.

Obviamente, se aprovada a PEC 06/2019, a tendência é uma postergação das concessões de novos benefícios. Todavia, há muitos servidores que não seriam atingidos, pois já adquiriram condições de aposentadoria pelas regras atuais.

Conforme explanado por Caetano (2016), o quociente entre aposentados e pensionistas municipais em relação ao total de servidores ativos passará de 28% e subirá atingindo o nível em torno de 140% entre de 2050 e 2060. De outro modo, o quadro atual de 3,6 servidores ativos por beneficiário evoluirá para 1,4 beneficiário por servidor ativo. Ou seja, o cenário de longo prazo projetado é de mais aposentados do que ativos, inviabilizando o sistema no modelo atual de financiamento por repartição simples.

Os Gráficos 3 e 4 apresentam a evolução do quantitativo de servidores ativos e aposentados e pensionistas dos Municípios e Estados, respectivamente, corroborando a redução da razão de dependência (relação entre aposentados e ativos) apresentada.

### Gráfico 3 - Evolução do quantitativo de servidores municipais ativos x aposentados e pensionistas

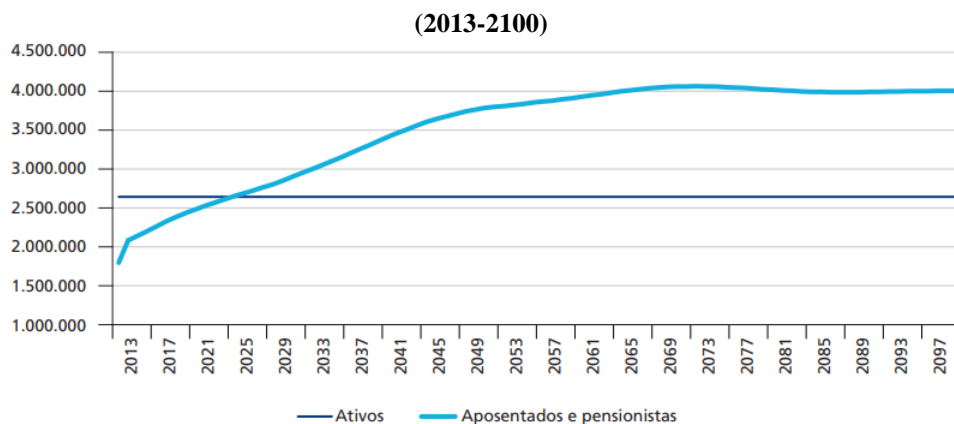


Fonte: Caetano (2016).

Note-se que a projeção de ativos apresentada considera a manutenção do número de servidores ativos, ou seja, a contratação de um novo servidor para cada outro que deixa a atividade laboral, seja por aposentadoria, vacância ou morte, cenário avaliado como extremamente conservador, dada a situação fiscal precária dos Estados e Municípios, sem a possibilidade de aumento das despesas com pessoal. Além disso, mesmo que sejam repostos na razão de um para um, os novos servidores tendem a ter remunerações inferiores por estarem em início de carreira, reduzindo-se a base de contribuição para os RPPS.

Em relação aos Estados, a situação da redução da razão de dependência é um pouco pior que dos Municípios, pois passará de um nível de 68% para 152% em torno do ano de 2060. Ou seja, da mesma forma, há um crescimento vertiginoso no número de novas concessões de benefícios previdenciários.

**Gráfico 4 - Evolução do quantitativo de servidores estaduais ativos x aposentados e pensionistas**



Fonte: Caetano (2016).

Do ponto de vista da União, segundo Schettini *et al.*, a reposição deverá ser um tema importante nos próximos anos, considerando o quadro fiscal do país. O autor estima que cerca de metade dos servidores deverá se tornar elegível à aposentadoria programada nos próximos dez anos pelas regras atuais de concessão, não diferenciando a esfera federal dos problemas da maturidade do quadro de servidores públicos e custos iminentes.

Estes cenários de redução da razão de dependência impactam diretamente na implementação da previdência complementar, à medida que os custos com a concessão de novas aposentadorias e pensões somam-se aos custos já apresentados da transição do regime de repartição para o regime de capitalização.

## 5 . Perspectivas

### 5.1 Projeto de Lei 6.088/2016

O custo administrativo é variável preponderante na formação das reservas previdenciárias em planos de contribuição definida e no nível dos benefícios previdenciários. Sendo assim, é extremamente recomendado que os entes federados iniciem os seus regimes de previdência complementar por meio de uma entidade fechada de previdência já constituída, com o intuito do aproveitamento da estrutura de custos instalada e do ganho de escala.

Dessa forma, encontra-se em tramitação na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 6.088, de 06 de setembro de 2016, com o objetivo de alterar a Lei nº 12.618/2012, para permitir que planos de benefícios patrocinados pelos Poderes Executivos, Legislativos e Judiciários dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive das respectivas autarquias e fundações, Ministérios Públicos, Defensorias Públicas e Tribunais de Contas, que tenham instituído os correspondentes Regimes de Previdência Complementar, possam ser administrados pela Funpresp-Exe, que tende a ser o maior fundo de pensão do país em muito pouco tempo.

Pelos motivos expostos, alguns Estados e Municípios têm encontrado dificuldades em implantar suas entidades fechadas de previdência complementar para seus servidores, haja vista o número de novos servidores ser insuficiente para sustentar o custo de manutenção da entidade. As dificuldades são potencializadas quando parte significativa de servidores estaduais e municipais possuem carreiras estruturadas com salários inferiores ao teto do RGPS. Deste modo, o PL 6.088 tem também a intenção de evitar a multiplicação de estruturas administrativas com a criação de várias EFPC.

Além da previsão da administração de planos específicos para Estados, o PL 6.088 prevê que a Funpresp-Exe possa criar planos multipatrocinados, inclusive com patrocinadores de mais de um ente da Federação, havendo estudo técnico que demonstre a viabilidade econômica, financeira e atuarial. Portanto, a fundação poderá administrar plano específico com mais de um ente vinculado, com a intenção principal de poder captar aqueles Municípios com poucos servidores com remuneração acima do teto do RGPS e que não possuem escala suficiente nem mesmo para criar o seu plano.

Ademais, cria-se pelo projeto de lei o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ por plano de benefícios, com o intuito de evitar que os patrimônios dos planos administrados pela entidade se confundam, com aplicação real de segregação dos recursos administrados.

Em mais, como incentivo à adimplência dos patrocinadores, os Estados e Municípios, estabeleceu-se no projeto que em caso de inadimplemento dos repasses de contribuições à Funpresp-Exe:

- i. a União suspenderá as transferências voluntárias de recursos para o ente da federação inadimplente;
- ii. os órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União não poderão celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como realizar empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral ao ente da federação inadimplente; e
- iii. as instituições financeiras federais suspenderão empréstimos e financiamentos para o ente da federação inadimplente.

Nesses termos, objetivando-se mais segurança ao participante e à saúde e sustentabilidade financeira da entidade.

Ainda de acordo com o PL 6088, por se tratar de planos de contribuição definida, conforme determina a Constituição Federal, está previsto que os planos de benefícios patrocinados por Estados, Distrito Federal e Municípios oferecerão benefícios de riscos aos participantes, condicionados a contratação pela Funpresp-Exe de seguro com cobertura total por sociedade seguradora. Dessa forma, mantém-se a modalidade do plano e, ao mesmo tempo, cria-se a possibilidade de oferta de cobertura contra benefícios não programados.

Finalmente, o projeto define aportes iniciais do patrocinador como antecipação de contribuição de no mínimo R\$ 3 milhões e de no máximo R\$ 10 milhões, baseados em cálculos de sustentabilidade elaborados pela Funpresp-Exe.

Caberá ainda à Funpresp-Exe definir no convênio de adesão o valor efetivo a ser aportado, tendo por base critérios técnicos amplamente divulgados, considerando a estimativa do número de servidores que poderão aderir ao plano de benefícios, os montantes de tais contribuições e demais despesas administrativas e custos do plano de benefícios,

respeitados os limites estabelecidos. O intuito é que, no caso de inadimplência do ente, os montantes aportados poderão ser utilizados na forma prevista no convênio de adesão.

Caso o PL seja aprovado, a Funpresp-Exe terá a possibilidade de aumentar ainda mais a sua escala, dando oportunidades a diversos entes federativos de instituir o seu regime de previdência complementar a custos baixos e incomparáveis, com uma maior formação de poupança previdenciária pelos participantes, e buscando-se o equilíbrio e a sustentabilidade das contas públicas estaduais, distritais e municipais.

## **5.2 Proposta de Emenda Constitucional – PEC 06/2019**

No que tange ao impacto da PEC 06/2019 no regime de previdência complementar do servidor público, pode-se apontar os seguintes itens como principais:

- i. Obrigatoriedade de instituição do regime de previdência complementar;
- ii. Fim da natureza pública das EFPC de servidores;
- iii. Possibilidade da previdência complementar do servidor público em entidade aberta; e
- iv. Novo regime de previdência social capitalizado.

Pelo primeiro item, caso aprovada a PEC, ficam obrigados os entes federativos que possuem RPPS, no prazo de até dois anos, instituírem o regime de previdência complementar para os seus servidores, limitando os benefícios do regime próprio ao teto do RGPS. Portanto, os entes já precisam se planejar para decidir sobre a adesão ou criação de plano, ou ainda se pretendem criar a sua própria entidade, observados os argumentos aqui já conferidos, uma vez que a elaboração de atos normativos relacionados ao regime de previdência complementar (Regulamento de Plano, Convênio de Adesão, Estatuto, etc) possuem prazos extensos de aprovação pelo órgão fiscalizador.

Outro item importante que está sendo proposto à Constituição se refere à alteração do § 15 do artigo 40. De acordo com a PEC, não mais haverá a natureza pública das entidades fechadas de previdência complementar. Além disso, o ente federativo poderá patrocinar o seu plano de previdência por entidade por ele constituída ou, mediante contratação via licitação, o patrocínio poderá se dar em outra entidade fechada ou Entidade Aberta de Previdência Complementar – EAPC.

No entanto, apesar da nobre intenção do incentivo concorrencial, destaca-se que, em geral, os custos de administração em entidades abertas tenderão sempre a ser maiores que nas EFPC, simplesmente pelo fato de que as primeiras possuem finalidades lucrativas. Assim, a gestão nas EAPC precisa remunerar os sócios do banco ou da seguradora que administrará o plano de benefícios, ao contrário do que ocorre com as EFPC, que são fundações sem fins lucrativos e todos os resultados são revertidos às contas dos participantes.

Isso poderá acarretar ainda menores benefícios aos participantes, uma vez que potencialmente terão mais custos administrativos nas EAPC, consumindo as reservas previdenciárias em acumulação.

Outro ponto a se observar é relacionado à governança destas entidades. No caso das EAPC, os participantes não têm a possibilidade de opinar na gestão, haja vista que as diretrizes são estabelecidas pelo quadro societário das companhias. Já nas EFPC, os participantes possuem assentos nos conselhos deliberativo e fiscal, possibilitando a defesa

dos seus interesses. Salienta-se que em planos CD, os interesses dos participantes são bem mais evidentes, já que os riscos financeiros, econômicos e demográficos recaem exclusivamente sobre os associados dos planos, não havendo solidariedade dos riscos com os patrocinadores, uma vez aportadas as contribuições ao plano.

Já em relação ao regime de previdência social em sistema capitalizado e em contas individualizadas, a PEC não traz claramente qual será a modelagem, cabendo eventual lei complementar regulamentar o modelo.

Nesta medida, ainda não está claro quais serão as entidades administradoras deste regime capitalizado. Sendo assim, as atuais entidades de previdência complementar, dada a expertise acumulada, poderiam plenamente serem as gestoras do regime capitalizado proposto, sejam elas abertas ou fechadas, abrindo-se uma grande oportunidade para as entidades de previdência complementar de um ganho de escala extraordinário, barateando ainda mais suas operações.

Caso a PEC 06 seja aprovada, ainda restará muita discussão relacionada à previdência complementar, considerando o prazo de implementação obrigatória do regime para os entes federativos, o leque de possibilidades de criação e contratação de entidades e o regime de previdência social capitalizado a ser definido em lei complementar regulamentadora.

## 6 .Considerações Finais

A implementação de um regime de previdência de um ente federativo passa pelas diversas possibilidades, condicionadas a algumas variáveis, sobretudo relacionadas ao custo de administração, à situação fiscal e à capacidade de pagamento do ente, frente às eventuais reformas que estão por vir.

Em relação à decisão sobre instituir uma entidade própria ou aderir a um plano de benefícios, ou até mesmo criar um plano de benefícios específico, os dois últimos casos demonstram ser, pelo menos em um primeiro momento, a melhor alternativa para o ente federativo.

No mais, há que se buscar uma entidade já constituída, de preferência que possua um número considerável de participantes, pois está claro que a escala é variável fundamental para a redução dos custos administrativos, à medida que se tem menores custos marginais quanto mais participantes se tenha vinculado ao plano. Potencialmente, boa parte das entidades de servidores públicos criadas precisarão fundir-se com outras, uma vez que não conseguirão manter suas estruturas de custo com um número baixo de participantes.

Diversas estatísticas apresentadas comprovaram o fato, sobretudo em relação à Funpresp-Exe, que se apresenta ser a EFPC mais eficiente administrativamente, dentre as fundações de servidores públicos, sobretudo por ter o maior quantitativo de participantes, com o menor custo *per capita* verificado.

Por outro lado, inúmeros são os desafios de implementação de um regime de previdência complementar. Um deles passa pelo elevado custo de transição de parte de um regime de repartição para um sistema capitalizado complementar. Dessa forma, enseja e exige do ente público um extraordinário sacrifício fiscal de curto prazo, buscando-se a sustentabilidade e solvência de longo prazo do seu sistema previdenciário.

Por fim, vislumbra-se algumas perspectivas de evolução e incremento da previdência complementar do servidor público, notadamente relacionadas a alterações legislativas

referentes ao Projeto de Lei 6.088/16, que permite à Funpresp-Exe administrar planos de diversos entes federados, e à própria PEC 06/19, que obriga os entes a instituírem seus regimes de previdência complementar.

### Referências

- ABI-RAMIA, M., BOUERI, R. e SACHSIDA, A. A economia de escala e escopo na previdência complementar fechada brasileira. *Economia Aplicada*. São Paulo, 2015.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- \_\_\_\_\_. Constituição (1988). *Emenda Constitucional nº 41*, 19 dez. 2003.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Políticas de Previdência Complementar. *Guia de Previdência Complementar para Estados, Distrito Federal e Municípios*. Brasília, 2012.
- \_\_\_\_\_. Subsecretaria do Regime de Previdência Complementar. *Informativo Mensal-Março/2019*.
- \_\_\_\_\_. Subsecretaria do Regime de Previdência Complementar. *Informativo Mensal-Março/2019*.
- CAETANO, Marcelo A. Previdência complementar para o serviço público no Brasil. *Sinais Sociais*, v.3. nº 8, set/dez 2008. Rio de Janeiro: SESC, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Solvência Fiscal de longo prazo dos Regimes Próprios de Previdência dos Estados e Municípios*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Brasília, 2016 (Texto para Discussão n. 2.195).
- FUNPRESP. *Relatório Anual de Informações*. Disponível em <https://www.funpresp.com.br/transparencia/transparencia/relatorio-anual>.
- FUNPRESPJUD. *Relatório Anual de Informação*. Disponível em <http://www.funpresjud.com.br/funpresp-jud-publica-relatorio-anual-2018/>.
- MANGONI, L.A., PASQUALETO, J.C.A, SILVA, M.H. e TEIXEIRA, B.M. *Custo Administrativo das Entidades Fechadas de Previdência Complementar Brasileiras*. XI Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia, 2014.
- MENEGUIN, F. B. *Previdência Complementar dos Servidores Públicos*. Senado Federal. Brasília, 2011. (Texto para Discussão n. 88)
- PASQUALETO, J. C. M. *Os fatores impactantes dos custos administrativos nos fundos de pensão brasileiros*. Dissertação (Mestrado). Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós Graduação em Ciências Contábeis, São Leopoldo, 2015.
- PEREIRA, C.A.P., Niyama, J.K. e Sallaberry, J.D. *A economia de escala no custo administrativo dos fundos de pensão brasileiros*. XX Congresso Brasileiro de Custos, Uberlândia - MG, 2013.
- PREVCOM. *Relatório Anual de Informações*. Disponível em <https://www.prevcom.com.br/P/RelatorioAnual>.

- PREVCOM-MG. *Relatório Anual de Informações*. Disponível em <https://prevcommg.com.br/download/PREVCOM%20MG%20-%20RAI%202018.pdf>.
- PREVCOM-BrC. *Relatório Anual de Informações*. Disponível em <http://www.prevcombr.com.br/images/Transparencia/Relatorio-Gestao/RAI-2018.pdf>.
- PREVES. *Relatório Anual de Informações*. Disponível em [http://preves.es.gov.br/download/RAI\\_2018.pdf](http://preves.es.gov.br/download/RAI_2018.pdf).
- PREVIC. *Estudo de despesas administrativas das EFPC*. Brasília, 2018.
- PREVNORDESTE. *Relatório Anual de Informações*. Disponível em <https://www.prevbahia.com.br/transparencia-relatorio-anual/>.
- RJPREV. *Relatório Anual de Informações*. Disponível em [http://www.rjprev.rj.gov.br/transparencia.asp#report\\_anual](http://www.rjprev.rj.gov.br/transparencia.asp#report_anual).
- RSPREV. *Relatório Anual de Informações*. Disponível em <https://rsprev.com.br/upload/arquivos/201904/29093510-rai2018.pdf>.
- SCHETTINI, B.P., PIRES, G.M.V, SANTOS, C.H.M. *Previdência e Reposição no Serviço Público Civil Federal do Poder Executivo: Microssimulações*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Brasília, 2018 (Texto para Discussão n. 2.365).
- SCPREV. *Relatório Anual de Informações*. Disponível em <https://www.scprev.com.br/transparencia-subpag>.

## **2 . A Aposentadoria por Invalidez dos Servidores Públicos – Readaptação, Reversão e Outros Derivados do Tema: as Alterações Trazidas pela PEC Nº 6/2019**

*Magadar Rosália Costa Briguet<sup>1</sup>*

---

### **1 . Previsão Constitucional**

A aposentadoria por invalidez dos servidores tem previsão constitucional desde a Constituição de 1946 (art.191, inciso I); seguindo pelas de 1967 (art.100, inciso I); da EC 1/69 (art.101, inciso I), de 1988 (art. 40, inciso I,) e da EC 20/98 (art. 40, § 1º, inciso I). A EC 41, de 2003, manteve o dispositivo alterado pela EC 20.

Desde a Constituição de 1946, a garantia constitucional sempre se constituiu em proventos integrais, quando a aposentadoria fosse decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei.

Com a Constituição Federal de 1988, houve a previsão de cálculo proporcionais quando a aposentação não decorresse de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei.

A EC 20, de 1998, manteve a regra, mas inverteu a ordem, passando a prever, como regra geral, proventos proporcionais e como exceções, com proventos integrais, os casos decorrentes de acidente em serviço moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei.

Até então, não havia a instituição do cálculo da média das remunerações que serviram de base às contribuições previdenciária, de modo que foi a partir da EC 41, de 2003, que a base de cálculo dos proventos de aposentadoria mudou, não constituindo mais a remuneração do servidor no cargo efetivo.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (Largo de São Francisco); Especialista (pós-graduação) em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo e em Direito Ambiental pela Escola Superior de Direito Constitucional. Procuradora do Município de São Paulo aposentada e ex-Assessora Jurídica do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Consultora jurídica da APEPREM (Associação Paulista de Entidades de Previdência Municipal) e da ABIPEM (Associação Brasileira de Institutos de Previdência Municipal) Palestrante e consultora em Regimes Próprios de Previdência dos servidores públicos. Livro em coautoria com Miguel Horvath Jr e Maria Cristina Lopes Victorino: “Previdência Social – Aspectos práticos e doutrinários dos regimes jurídicos próprios”, ed. Atlas. Artigos publicados em publicações especializadas.

<sup>2</sup> Art. 40...

§ 3º. Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei.

A EC 70, de 2012, que introduziu o art. 6-A na EC 41/2003, não alterou a regra, apenas a base de cálculo das aposentadorias que passou a ser a remuneração no cargo efetivo e mantendo a paridade dos proventos, que estendeu também às pensões derivadas dessa modalidade de aposentadoria. Observe-se, contudo, que a regra limitou sua aplicação aos servidores que ingressaram em cargo efetivo até 31.12.2003.

## 2 . Considerações Preliminares

A Organização Mundial da Saúde define saúde como “um estado de completo bem-estar físico, mental e social e não somente ausência de afecções e enfermidades” e incapacidade (*disability*), como “qualquer redução ou falta (resultante de uma ‘deficiência ‘ou ‘disfunção’) da capacidade para realizar uma atividade de uma maneira considerada normal para o ser humano ou que esteja dentro do espectro considerado normal”<sup>3</sup>.

A caracterização da incapacidade do servidor público, temporária ou permanentemente, é atribuição da perícia médica. Nessa avaliação, estabelece-se o nexó lógico, ou seja, a relação do motivo incapacitante com o exercício da atividade.

A existência da doença por si só não dará direito ao servidor a qualquer benefício previdenciário, mas, sim, a sua incapacidade para exercer a respectiva atividade profissional.

Em relação à incapacidade, o servidor pode apresentá-la, integral ou parcialmente, e quando de forma temporária, ser-lhe-á concedido afastamento temporário do trabalho com a garantia de recebimento do auxílio-doença (ou licença saúde, para os entes federativos que não atribuem aos regimes próprios a sua concessão e pagamento).

Pode, também, apresentar incapacidade permanente para exercer as atribuições de seu cargo e não poder exercer qualquer outra função pública.

No regime geral de previdência, o auxílio-doença está previsto nos artigos 42 a 47 e a aposentadoria por invalidez, nos artigos 48 a 51, todos da Lei nº 8.213, de 1991.

Independentemente de conceituar aposentadoria por invalidez, o aspecto relevante a considerar é a necessidade de distinguir a invalidez para o exercício do cargo e invalidez para o serviço público, de modo que a invalidez do servidor público só é concedida quando resta caracterizada para o serviço público.

Em relação a esse aspecto, há certa polêmica, pois há gestores dos regimes próprios, que entendem que a aposentadoria por invalidez é somente para o exercício do cargo, e que, portanto, o servidor pode vir a trabalhar na iniciativa privada.

A nosso ver, a aposentadoria por invalidez dos servidores públicos é no serviço público, ou seja, quando o servidor não possuir mais condição para exercer qualquer função pública, compatível com sua capacidade física ou mental. O nosso entendimento justifica-se diante da existência de dois institutos funcionais: a readaptação e a reversão.

---

§ 17 - Todos os valores de remuneração considerados para o cálculo do benefício previsto no § 3º serão devidamente atualizados, na forma da lei.

A lei editada é a lei 10.887, de 18 de junho de 2004 (lei de conversão da MP 167/2004)

<sup>3</sup> Organização Mundial da Saúde (OMS/WHO), Constituição de 1946. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/OMS-Organizacao-Mundial-da-Saude/constituicao-da-organizacao-mundial-da-saude-omswho.html>>. Acesso em: 01 mai. 2019.

A jurisprudência de nossos tribunais não dissente dessa orientação, como se pode ver das decisões portadas pelas seguintes ementas:

Previdenciário - servidora pública municipal de birigui - ação de obrigação de fazer destinada à concessão de aposentadoria por invalidez ou auxílio-doença – sentença de procedência que concedeu o benefício de auxílio-doença pelo período de um ano, fundamentado em laudo do imesc que apurou patologias cardíacas supervenientes, que caracterizaram a incapacidade laborativa total e temporária da servidora neste período – descabida a aposentadoria por invalidez em razão da ausência de provas a respeito da incapacidade laborativa definitiva plena – cerceamento de defesa inócua – concessão do benefício de auxílio-doença a partir do laudo, que encontra arrimo no artigo 34 da lei municipal nº 4.804/06, bem como a necessidade de submissão à perícia médica ao término do prazo do benefício – incabível a majoração da verba honorária sucumbencial – apelos voluntários e reexame necessário, considerado interposto, desprovido (TJ/SP, AC nº 1005761-70.2014.8.26.0077, 13ª Câmara de Direito Público, Des. Rel. Ferraz de Arruda, p. 11.04.2019) (g.n.)

Servidor público municipal. Pretensão à obtenção de aposentadoria por invalidez. Perícia não aponta a situação de invalidez, antes indicando a manutenção da readaptação previamente ocorrida. Pedido improcedente. Sentença confirmada. Recurso não provido. (TJ/SP, AC nº 4013527-46.2013.8.26.0114, 7ª Câmara de Direito Público, Des. Rel. Coimbra Schmidt, p. 11.09.2018) (g.n.)

Com efeito, desde o antigo estatuto dos funcionários públicos civis da União (Lei nº 1.711, de 1952), a reversão e a readaptação eram institutos previstos, respectivamente, nos artigos 68, 69 e 70 e 71<sup>4</sup>, sendo que a reversão poderia ser feita a pedido ou *ex officio* (Decreto nº 32.101/53).

A Lei nº 8.112, de 1990, que instituiu o regime jurídico único para os servidores federais, seguiu a tradição e manteve a readaptação e a reversão, nos artigos 24 e 25, inciso I, respectivamente<sup>5</sup>.

José Antônio Remédio, citando Macedo Dias, afirma que a incapacidade permanente deve ser entendida como aquela que não tem prognóstico de recuperação, dentro de um prazo previsível, nada impedindo, porém, que futuramente o servidor, por alguma

---

<sup>4</sup> Art. 68. Reversão é o regresso no serviço público do funcionário aposentado, quando insubsistentes os motivos da aposentadoria.

Art. 89. A reversão far-se-á de preferência no mesmo cargo.

Art. 70. Readaptação é a investidura em função mais compatível com a capacidade do funcionário e dependerá, sempre, de inspeção médica.

Art. 71. A readaptação não acarretará decesso nem (ilegível) de vencimento ou remuneração e será feita mediante transferência.

<sup>5</sup> Art. 24. Readaptação é a investidura do servidor em cargo de atribuições e responsabilidades compatíveis com a limitação que tenha sofrido em sua capacidade física ou mental verificada em inspeção médica.

§ 1º. Se julgado incapaz para o serviço público, o readaptando será aposentado.

§ 2º. A readaptação será efetivada em cargo de atribuições afins, respeitada a habilitação exigida, nível de escolaridade e equivalência de vencimentos e, na hipótese de inexistência de cargo vago, o servidor exercerá suas atribuições como excedente, até a ocorrência de vago.

Art. 25. Reversão é o retorno à atividade de servidor aposentado:

I - por invalidez, quando junta médica oficial declarar insubsistentes os motivos da aposentadoria; [...]

razão, venha a recuperar a capacidade laborativa, hipótese em que poderá voltar a exercer sua atividade laboral, por meio da denominada reversão.<sup>6</sup>

### 3 . Readaptação

Necessário lembrar que a readaptação, na Lei nº 8.112, de 1990, foi concebida como atribuição de cargo com atribuições afins, e que, reproduzida pelos estatutos funcionais dos entes federativos, acabou por propiciar uma série de dificuldades, em especial nos Municípios, quer pela inexistência de cargos com atribuições compatíveis com a capacidade do readaptando, quer pela possibilidade de suprimir direitos de certas categorias de servidores, como por exemplo, dos professores, que readaptados para outros cargos, perderiam o benefício da aposentadoria especial.

Além do mais, a readaptação pode ser transitória, o que acarretaria a desinvestidura do cargo no qual o servidor fora readaptado; sem contar a possibilidade de ser utilizada indevidamente para o desvio de função, com o inevitável ressarcimento dessas atividades, e não como forma de possibilitar o exercício de funções compatíveis com a capacidade física ou mental daquele que não pode exercer na plenitude as atribuições de seu cargo.

Alguns entes, prudentemente, conceberam, nos estatutos disciplinadores do regime jurídico de seus servidores, a readaptação como atribuição de funções mais compatíveis com a capacidade física ou mental dos servidores, sem alteração de sua situação funcional, mantendo-os nos cargos de origem, até porque o servidor tem direito à reabilitação, ou seja, um processo dinâmico de recuperação das funções inerentes ao cargo obtido por concurso público.<sup>7</sup>

De qualquer modo, há ainda discussão por alguns operadores do direito no sentido de que a readaptação é inconstitucional, por violar o art. 37, inciso II, da Constituição Federal, bem como a Súmula nº 685 do Supremo Tribunal Federal, segundo a qual “é inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido”.

O Supremo Tribunal Federal, pela decisão monocrática da lavra da Ministra Carmen Lúcia, no julgamento do ARE nº 774.289/SC, publicado em 24.10.2013, deixou definido que:

[...] quanto à pretensa contrariedade ao art. 37, inc. II, § 2º. da Constituição da República, o acórdão recorrido harmoniza-se com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que assentou que “o instituto da readaptação tem como objetivo a reabilitação funcional digna e eficaz do servidor público. No plano individual tem como objetivo o respeito à dignidade da pessoa humana com o desenvolvimento de atividades produtivas de acordo com as limitações produzidas (RE 585.109, de minha relatoria, decisão monocrática, Dje 25.06.2009, transitada em julgado em 06.08.2009”.

E ainda salientou sobre a alegada violação à Súmula nº 685: “[...] que não houve alteração do cargo ocupado pelas Agravantes, apenas da função desempenhada, em

---

<sup>6</sup> REMEDIO, José Antônio. *Direito Administrativo*. 2 ed. São Paulo: Verbatim, 2015, p. 288. E Súmula nº 378 do STJ: Reconhecido o desvio de função, o servidor faz jus às diferenças salariais decorrentes.

<sup>7</sup> A Lei nº 8.989, de 1979, do Município de São Paulo define a readaptação como a atribuição de encargos mais compatíveis com a capacidade física ou psíquica do funcionário e dependerá sempre de exame médico (art. 39).

decorrência da readaptação. Portanto não se trata de provimento em cargo distinto daquele em que se deu o provimento originário.”<sup>8</sup>

No Regime Geral de Previdência (RGPS), o art. 89 da Lei nº 8.213, de 1991, dispõe sobre a figura da reabilitação profissional, que consiste na prestação de um serviço previdenciário oferecido para os segurados que se encontram impossibilitados de desenvolverem suas funções originais, mas que têm preservada a capacidade laboral para outras atividades, dentro da empresa ou fora dela.

No caso da readaptação dos servidores públicos, Vânia de Lourdes Arcos assinala que:

O termo readaptação se refere à situação jurídica que envolve o trabalhador que não se encontra com capacidade laborativa plena para exercer as tarefas de seu cargo. Trata-se de uma pessoa que não está funcionalmente apta para fazer o rotineiro relacionado à sua função, mas também não é considerada, pela perícia médica, funcionalmente inapta, para receber licença ou se aposentar por invalidez [...]. Pela característica de contratos de trabalho dos servidores públicos, temos que ressaltar que a readaptação em outras funções, devido a restrições, quaisquer que sejam elas (por exemplo: ortopédicas, psiquiátricas, ou causadas por doenças neurológicas e dermatológicas) contribui para o resgate da autoestima e gera economias aos cofres públicos, pois se evitam aposentadorias precoces e totalmente desnecessárias e o pagamento de salário de servidores afastados.<sup>9</sup>

Assim, a nosso ver, é possível a adoção do instituto, à luz dos dispositivos legais que definem a readaptação como atribuição de cargo, como o art. 24 da Lei nº 8.112, de 1990, para conferir ao servidor as funções relativas a outro cargo, compatível com sua capacidade e habilitação profissional, sem prejuízo da manutenção do cargo de origem, mantida a remuneração do cargo efetivo, sem nenhum aumento ou decréscimo e sem prejuízo de outros direitos e vantagens do cargo, como a progressão funcional e as gratificações inerentes ao cargo de origem, por exemplo.

Nessa linha de entendimento, está a lição de Antônio Flávio de Oliveira, quando assinala: “a readaptação se dará apenas em relação ao exercício das funções, jamais a aplicação do instituto deverá ser tratada como uma inovação na relação de vínculo funcional que o servidor mantém com a Administração”.<sup>10</sup>

Se, entretanto, a leitura for ao pé da letra, o instituto corresponde ao aproveitamento o qual deve ser efetuado em cargo da mesma linha horizontal e do mesmo padrão de vencimento, conforme já deixou assentado o Superior Tribunal de Justiça.<sup>11</sup>

Releva considerar, entretanto, que o servidor tem direito à readaptação funcional, porquanto o instituto decorre do princípio da dignidade da pessoa humana, que é de manter o trabalhador em condições de aproveitamento de seu residual laboral, prestigiando sua autoestima, de forma que se sinta capaz de produzir, ainda que com certas limitações.

---

<sup>8</sup> Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 25 abr. 2019. No mesmo sentido, o Agravo em RE nº 671.600, Min. Rel. Luiz Fux, p. 08.11.2012.

<sup>9</sup> ARCOS, Vania de Lourdes. Readaptação funcional e o servidor público. In: SCHMIDT, Maria Luiza Gava; DEL-MASSO, Maria Cândida Soares (org.). *Readaptação Profissional: da teoria à prática*, São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014, pp. 148/150.

<sup>10</sup> SAYD, Jamile (org.); OLIVEIRA, Antonio Flávio. *Servidor Público: questões polêmicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p.93.

<sup>11</sup> RMS nº 2.102/PA, 6ª Turma, Min. Rel. Vicente Leal, DJ. 5.8.96. Disponível em: <www.stj.jus.br>. Acesso em: 25 abr. 2019.

Wolker Volani Bicalho, citando Bocorny, assinala que a readaptação “é um valor moral já aceito pelas sociedades contemporâneas e possui dupla finalidade. A primeira é proporcionar ao ser humano a dignidade e a inserção social. A segunda é garantir o crescimento da produção de bens ou de serviços em determinada região ou área, por possuir – direta ou indiretamente – nítido caráter econômico”.<sup>12</sup>

A Constituição Federal inscreveu, como princípio fundamental, a valorização do trabalho e estabeleceu em vários dispositivos (art. 6º; art. 170 e art. 193) que somente por meio dele o homem poderá ter uma vida digna.

Nesse caso, temos, de um lado, a manutenção do servidor no serviço público, em condição que redunde no aproveitamento do seu potencial laborativo; de outro, o reaproveitamento do servidor com a finalidade de diminuir as despesas de pessoal, dispensando novo recrutamento para substituição e conformando essas despesas às disponibilidades financeiras do ente federativo.

Da parte da Administração, a readaptação constitui um dever, ou seja, ela não pode se furtar em aplicá-la, mormente se prevista expressamente pelo Estatuto do servidor. Trata-se, portanto, de poder-dever da Administração Pública em torná-la efetiva, para o que deve intentar todas as ações destinadas a tirar o benefício do papel e diligenciar para o seu cumprimento.

Nesse sentido, localiza-se decisão judicial do TRF-1 em que foi reconhecida a atitude negligente da Administração Pública que não providenciou a readaptação do servidor, causando o agravamento da doença de que era portador e a consequente aposentadoria por invalidez. Por falta do dever de proteção à saúde do servidor, o órgão público foi condenado à reparação por danos morais.<sup>13</sup>

É certo dizer: não se justifica conceder aposentadoria por invalidez para os servidores que não estão totalmente incapacitados para o exercício da função pública.

Nesse sentido é a decisão proferida pelo TRF-5, 4ª Turma, em que se determinou a sustação do ato de aposentadoria por invalidez, para que o servidor fosse readaptado, e o pagamento de indenização por dano moral.<sup>14</sup>

Muitas vezes, a aposentadoria por invalidez precoce, por ter por fundamento doença não inscrita no rol de doenças graves previstas em lei, será com proventos proporcionais, acarretando diminuição significativa nos ganhos do servidor, que ainda apresenta capacidade laborativa residual.

Além disso, a readaptação atende ao princípio constitucional da moralidade administrativa, pois é irrazoável pensar que alguém, por vezes ainda jovem, que detém residual laboral, possa aposentar-se precocemente, onerando os recursos previdenciários.

Impende observar que situações existem na Administração Pública (e mesmo nas empresas privadas), em que certas doenças, que não provoquem, em certo estágio, incapacidade total e permanente do servidor para o serviço público, mas em razão do estigma

---

<sup>12</sup> BICALHO, Wolker Volanin. Aspectos legais da readaptação ao trabalho. In: SCHMIDT, Maria Luiza Gava; DEL-MASSO, Maria Cândida Soares (org.). *Readaptação Profissional: da teoria à prática*, São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014, p. 73.

<sup>13</sup> TRF-1, AC nº 200034000434589, 6ª Turma, Des. Rel. Jirair Aram Meguerian, DJF 16.05.2013. Disponível em: <www.trf1.jus.br>. Acesso em: 25 abr. 2019.

<sup>14</sup> TRF-5, AC nº 200783000121181, 4ª Turma, Des. Rel. Rogério Fialho Moreira, DJF 04.07.2013. Disponível em: <www.trf5.jus.br>. Acesso em: 25 abr. 2019.

da patologia e dos preconceitos do meio ambiente do trabalho, podem ensejar a concessão de aposentadoria por invalidez sob o fundamento da prevalência dos fatores pessoais e sociais a impossibilitarem a reinserção do segurado no trabalho. É o caso da síndrome da imunodeficiência adquirida (HIV).

A Turma Nacional de Uniformização (TNU), inclusive, emitiu a Súmula nº 78, segundo a qual “comprovado que o requerente de benefício é portador do vírus HIV, cabe ao julgador verificar as condições pessoais, sociais, econômicas e culturais, de forma a analisar a incapacidade em sentido amplo, em face da elevada estigmatização social da doença”.

De toda forma, a readaptação, quando concedida, deve ser feita com as cautelas devidas, principalmente para que as novas funções sejam compatíveis com os problemas de saúde do servidor, sob pena de agravamento de seu estado e configuração de dano moral.<sup>15</sup>

Sobre a questão de a readaptação constituir desvio de função, tanto doutrinária, quanto judicialmente, o assunto está afastado, pois a atribuição de outras funções – respeitados o grau de instrução do servidor, suas condições de saúde ou de restrição, e sua remuneração –, decorre da lei e objetiva garantir ao servidor sua dignidade como pessoa, apta a prestar serviços à sociedade.

Nessa direção, caminham as decisões judiciais, que assinalam que a readaptação é instituto que permite a mudança de atribuições em razão de problemas de saúde do servidor, como se depreende das decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo, ementadas a seguir:

Servidor público municipal. Pleito de indenização decorrente de desvio de função. Falta de provas seguras a justificar a condenação. Mudança das atribuições que ocorreu em virtude de problemas de saúde constatados por Junta Médica. Readaptação para atividades compatíveis com a capacidade física e os conhecimentos prévios do funcionário, não havendo direito a diferenças, segundo a norma local. Inteligência dos arts. 67 a 69 da LM nº 1.729/68. Precedentes oriundos da mesma comarca. Sentença de improcedência mantida. Recurso conhecido e não provido. (AC nº 1008978-13.2017.8.26.0563, 2ª Câmara de Direito Público, Des. Rel. Vera Angrisani, p. 31.10.2018)

Apelação - ação ordinária – Servidor municipal de Ribeirão Preto - Pretensão ao recebimento de diferenças salariais existentes entre os vencimentos do cargo para o qual foi aprovado em concurso público e a função que efetivamente exerce - Sentença de improcedência – Manutenção - Servidora que foi designada para exercer atividades de complexidade equivalente ao cargo exercido, em razão de readaptação por determinação médica - Desvio de função não caracterizado. RECURSO NÃO PROVIDO (AC nº 1019085-04.2014.8.26.0506, 8ª Câmara de Direito Público, Des. Rel. Ponte Neto, p. 31.07.2017)

Apelação – ação ordinária – Servidora Municipal de Presidente Prudente – Pretensão de recebimento de diferenças salariais existentes entre os vencimentos do cargo para o qual foi aprovado em concurso público e a função que efetivamente exerce. Desacolhimento. Servidora que foi designada para exercer atividades como Secretário de escola, em razão de readaptação a pedido e a critério médico. Desvio de função não caracterizado. Pretensão ao recálculo de biênio que também não merece acolhida. Pedido embasado no art. 125 da LOM declarado inconstitucional pelo C. órgão Especial do tribunal de justiça. Vigência do art. 79

---

<sup>15</sup> TRF-1, AC nº 00026133420064014101, 6ª Turma, Des. Rel. Maria Penha Gomes F. Menezes, DJF 12.06.2017. Disponível em: <www.trf1.jus.br>. Acesso em: 25 abr. 2019.

da Lei Complementar no 05/1991, que fixa a incidência do biênio sobre o vencimento base do servidor. Sentença de improcedência mantida. Recurso não provido. (AC nº 1008404-76.2016.8.26.0482, 8ª Câmara de Direito Público, Des. Rel. Ponte Neto, p. 25.04.2018)

Ação ordinária. Pretensão ao recebimento de diferenças salariais existentes entre os vencimentos do cargo para o qual foi aprovada em concurso público e a função que efetivamente exerce. Sentença de improcedência. Manutenção. Servidora que foi designada para exercer atividades de complexidade equivalente ao cargo exercido, em razão de readaptação por determinação médica. Desvio de função não caracterizado. Recurso não provido. (AC nº 0030011-69.2011.8.26.0602, 8ª Câmara de Direito Público, Des. Rel. Jarbas Gomes, p. 20.06.2013) (g.n.)<sup>16</sup>

A Súmula nº 273 do Tribunal de Contas da União estabelece que:

A aposentadoria por invalidez só poderá prosperar após a conclusão, por junta médica oficial, no sentido de que o servidor esteja incapacitado definitivamente para o exercício do cargo que ocupa e haja a impossibilidade de ser readaptado em cargo de atribuições e responsabilidades compatíveis com a respectiva limitação, nos termos do art. 24 da Lei nº 8.112/1990.

Não poderíamos nos furtar de apontar que o TCU tem decisões em que flexibiliza esse entendimento, em especial quando o aposentado passa a exercer o cargo eletivo de vereador.<sup>17</sup>

No âmbito dos Regimes Próprios de Previdência Social, o benefício não está arrolado entre os de natureza previdenciária, de sorte que ele deve ser tratado como direito assegurado pela lei estatutária e é o ente patronal (Executivo, Legislativo, Poder Judiciário e outros) quem deve dele cuidar, a não ser que se delegue competência para os regimes próprios viabilizarem os programas de readaptação funcional, disponibilizando, por óbvio, recursos financeiros, materiais e tudo o mais que for necessário à concretização do instituto no âmbito administrativo.

De um modo geral, em especial nos Municípios, ainda é bastante tímida a atuação dos entes federativos no desenvolvimento de programas de readaptação funcional, o que acaba por acarretar – como afirmamos – para os regimes próprios de previdência, a concessão de aposentadorias precoces, sem que o servidor esteja totalmente incapacitado para a função pública, detendo, muitos deles, residual laboral. Até porque, não raro, prestam concurso público para outras áreas de atuação, comprovando-se, dessa maneira, a irregularidade na concessão da aposentação.

Com a aprovação da emenda constitucional, decorrente da nova reforma (PEC nº 06/2019), é recomendável que a legislação federal, que trata das normas gerais da previdência social, autorize a alocação de recursos previdenciários para a implantação de programas de readaptação funcional.<sup>18</sup>

Outro ponto que se apresenta a debate é relativo à aplicação da readaptação apenas aos servidores efetivos, estáveis, ou seja, a readaptação seria corolário da estabilidade.

---

<sup>16</sup> Disponível em: <[www.tj.sp.gov.br](http://www.tj.sp.gov.br)>. Acesso em: 26 abr. 2019.

<sup>17</sup> Por exemplo: Acórdão nº 810/2019, 2ª Câmara, Min. Rel. Raimundo Carreiro, sessão de 12.02.2019; Acórdão nº 4.857/2013, 1ª. Câmara, Min. Rel. José Múcio Monteiro, sessão de 16.07.2013. Disponível em: <[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>. Acesso em: 26 abr. 2019.

<sup>18</sup> Art. 24, inciso XII, § 1º, da Constituição Federal de 1988.

Alguns entes, inclusive, estabelecem a restrição nos estatutos funcionais. Alega-se que, estando o servidor em estágio probatório, não se justifica a atribuição de outra função àquele que está impossibilitado de exercer plenamente as atribuições do cargo no qual foi investido.

Ocorre que a solução para esses casos não é tão simples, pois algumas vezes o servidor torna-se incapacitado por moléstia profissional, ou há um agravamento de doença da qual ele padece desde seu ingresso, ou decorre, ainda, de acidente de trabalho.

Nestes casos, diante da falta de disciplina legal, utiliza-se a restrição de funções, para os servidores que se encontram em processo de estágio probatório.<sup>19</sup>

A Lei nº 8.112, de 1990, não restringe a aplicação do instituto da readaptação somente aos servidores efetivos estáveis, conforme se denota do art. 24. Descarta-se, apenas, a possibilidade de estendê-la aos titulares de cargos em comissão exclusivamente, pois, a esses, como estão submetidos ao regime geral de previdência, aplica-se o art. 89 da Lei nº 8.213, de 1991, que trata da reabilitação.

Aspecto peculiar está previsto na Lei Orgânica da Magistratura (art. 76), que não prevê a readaptação para seus membros, de forma que serão aposentados após 24 (vinte e quatro) meses contínuos de afastamento por motivo de saúde, se forem considerados inválidos para o exercício de suas funções. A Lei Orgânica do Ministério Público também não prevê a readaptação para seus membros.

#### **4 . A Readaptação na PEC nº 6/2019**

A proposta de emenda constitucional, conhecida como PEC nº 6/2019, introduz, como § 13 do art. 37 da Constituição Federal, a readaptação, como forma de possibilitar que o servidor, não total e permanentemente incapacitado para o serviço público, seja aproveitado em funções compatíveis com a limitação que tenha sofrido em sua capacidade física ou mental. Destarte, surge a readaptação como obrigação constitucional.

Mais uma vez, entretanto, o dispositivo configura a readaptação como atribuição de cargo, desde que o readaptando possua a habilitação e o nível de escolaridade exigidos para o cargo de destino, mantida a remuneração do cargo de origem, o que pode dificultar a implantação dos programas de readaptação, pelas razões já declinadas mais acima.

É certo que a aprovação da emenda proposta ensejará para os entes federativos uma preocupação maior em instituir programas de readaptação de seus servidores, a serem desenvolvidos por equipes multidisciplinares, integradas por profissionais da área médica, ou obtendo parcerias com outras entidades que se dedicam a esses trabalhos.

De se enfatizar que cabe aos serviços de medicina do trabalho dos entes federativos, dentre outras atribuições, identificar os riscos à saúde dos servidores, meio ambiente e hábitos; possibilitar o diagnóstico e tratamento de doenças relacionadas ao trabalho; identificar novos riscos à saúde dos servidores; prevenir a ocorrência de moléstias profissionais ou doenças do trabalho; identificar as doenças profissionais e o nexo entre elas e determinadas categorias funcionais; assegurar o acesso aos benefícios da previdência social e participar ativamente dos processos de reabilitação profissional dos servidores.

---

<sup>19</sup> Ver Decreto nº 58.225/2018, do Município de São Paulo.

Com esses diagnósticos, compete à Administração Pública instituir programas de prevenção de doenças ocupacionais ou do trabalho, bem como as voltadas, especificamente, para vacinação, saúde da mulher e do homem e outras.

Em suma: a readaptação do servidor está intimamente ligada à prevenção, ou seja, aos programas criados pela Administração para proteção e manutenção da saúde dos seus servidores, bem como a reabilitação.

De toda sorte, a previsão constitucional afastará as discussões sobre a readaptação constituir desvio de função, violar o art. 37, inciso II, da Constituição Federal ou a Súmula nº 685 do Supremo Tribunal Federal.

## 5. Reversão

No que tange à reversão, ou seja, a volta do aposentado ao cargo de origem, por insubsistentes as razões que fundamentaram a aposentadoria por invalidez, como já assinalado, demonstra também que as aposentadorias por invalidez são cunhadas com peculiar transitoriedade.

Pode ser feita a pedido ou *ex officio*, e nesse caso, decorre da prerrogativa da Administração de revisar seus próprios atos.

Há atualmente duas Súmulas do Supremo Tribunal Federal: a Súmula nº 346, segundo a qual “a Administração pode anular os seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos”; e a Súmula nº 473, que a complementa, estabelecendo que “a Administração pode anular os seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”.

Do princípio da autotutela de seus atos, decorre a prerrogativa da Administração de convocar o aposentado por invalidez, a qualquer momento, para reavaliação das condições que deram ensejo à aposentadoria, procedendo-se à reversão, com retorno à atividade, caso se constate a recuperação do aposentado.

Os entes federativos, via de regra, disciplinam a revisão periódica das aposentadorias por invalidez, ou a qualquer momento, quando surgem fatos supervenientes como denúncias de que o aposentado se encontra trabalhando.

O Tribunal de Contas da União já decidiu que:

Os benefícios por invalidez (aposentadoria e pensão) devem ser acompanhados, de modo que o beneficiário seja submetido a junta médica periódica para atestar a permanência de sua condição de inválido, como forma de comprovação do direito à continuação da percepção do benefício, devendo, no caso de invalidez temporária, essa periodicidade não ser superior a um ano.<sup>20</sup>

É claro que a reversão *ex officio* deve ser precedida por perícia médica que indicará a cessação das condições que ensejaram a incapacidade do servidor.

Nos termos dos §§1º e 3º. do art. 25 da Lei nº 8.112, de 1990, “a reversão far-se-á no mesmo cargo ou no cargo resultante de sua transformação” e estando provido o cargo,

---

<sup>20</sup> TCU, Acórdão nº 2.534/2007, Plenário, Min. Rel. Marcos V. Vilaça, sessão de 28.11.2007.

o servidor exercerá suas atribuições como excedente, até a ocorrência de vaga, e nesse caso, irá exercer as funções do cargo.

Repercutindo na esfera de interesses do aposentado, deve ainda ser feita mediante o devido processo legal, com os corolários de ampla defesa e contraditório.

Aliás, essa é a tese sufragada pelo STF no RE nº 594.296, cuja repercussão geral foi reconhecida (Tema nº 138), segundo o qual “ao Estado é facultada a revogação de atos que repute ilegalmente praticados; porém, se de tais atos já tiverem decorrido efeitos concretos, seu desfazimento deve ser precedido de regular processo administrativo”.<sup>21</sup> Assim, o aposentado pode não concordar com a reversão e, nesse caso, poderá produzir as provas que entender necessárias para fazer prevalecer o seu interesse.

Ponto que tem sido debatido no seio dos regimes próprios é se cabe a reversão, ainda que o servidor não tenha recuperado totalmente a sua capacidade laborativa, e possa ser readaptado em outro cargo ou função.

José Antônio Remedio, louvando-se em decisão do Superior Tribunal de Justiça, assevera que:

[...] uma vez cessada a causa da aposentadoria antes dos setenta anos de idade, o servidor público aposentado por invalidez tem direito à reversão para o mesmo cargo, ou para aquele em que se tenha transformado, ou, ainda, para cargo de vencimento ou remuneração e atribuições equivalentes ao anteriormente ocupado, observado o requisito da habilitação profissional.<sup>22</sup>

Se a readaptação constitui poder-dever da Administração e o servidor tem direito ao trabalho, considerando-se ainda o princípio da moralidade administrativa segundo o qual não se pode manter aposentado pessoa que ainda detém capacidade laborativa residual, também perfilhamos o entendimento de que é possível reverter o servidor e proceder à sua readaptação.

No âmbito do regime geral, a volta do aposentado por invalidez ao trabalho provoca o cancelamento da aposentadoria, nos termos do art. 46 da Lei nº 8.213, de 1990.<sup>23</sup>

Interessante que os regimes próprios também têm encontrado servidores que continuam a trabalhar, na área pública ou privada, mesmo aposentados por invalidez, o que têm ensejado a aplicação do dispositivo dessa lei, porquanto se o servidor continua a trabalhar torna a concessão de sua aposentadoria questionável. De todo modo, o cancelamento da aposentadoria por invalidez, para o servidor que continuou trabalhando, deve observar o devido processo legal, por exigência constitucional.<sup>24</sup>

Há casos, inclusive, da possibilidade de devolver aos cofres públicos os valores recebidos a título de aposentadoria, se comprovada a má-fé.

---

<sup>21</sup> Disponível em: <[www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)>. Acesso em: 25 abr. 2019.

<sup>22</sup> REMEDIO, José Antônio. *Direito Administrativo*. 2 ed. São Paulo: Verbatim, 2015, p. 223. A decisão é: STJ, REsp nº 199277/RJ, 6ª Turma, Min. Rel. Fernando Gonçalves, p. 13.09.1999.

<sup>23</sup> Art. 46. O aposentado por invalidez que retornar voluntariamente à atividade terá sua aposentadoria automaticamente cancelada, a partir da data do retorno.

<sup>24</sup> Art. 5º [...]

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes; ...

A Orientação Normativa nº 2, de 2009, do então Ministério da Previdência – que, nos termos do art. 9º da Lei nº 9.717, de 1998, fixa parâmetros e diretrizes para os regimes próprios de previdência –, estabelece no § 4º do art. 56 que “o aposentado que voltar a exercer qualquer atividade laboral terá a aposentadoria por invalidez permanente cessada a partir da data do retorno, inclusive em caso de exercício de cargo eletivo.”

Em certas situações, é possível também o enquadramento da conduta dolosa do beneficiário no ilícito criminal, nos termos do art. 171, *caput* e § 1º, do Código Penal.

## 6. A Aposentadoria por Incapacidade na PEC nº 6/2019

A PEC nº 6/2019, modificando o disposto no art. 40, § 1º, inciso I, da Constituição Federal, dispõe no § 2º, inciso II, do art. 40, que o servidor abrangido pelo regime próprio de previdência será aposentado “por incapacidade permanente para o trabalho no cargo em que estiver investido, quando insuscetível de readaptação, hipótese em que será obrigatória a realização de avaliações periódicas para verificação da continuidade das condições que ensejaram a concessão da aposentadoria.”

Nas disposições transitórias (até que lei complementar discipline o art. 40 da Constituição Federal), consta dispositivo semelhante no art. 12, § 3º, inciso II.

Registramos que ambos os dispositivos não aludem mais à invalidez, mas à incapacidade permanente, sendo essa para o trabalho, genericamente considerado, e não apenas para o cargo, condicionando-a, ainda, à impossibilidade de readaptação.

Sem dúvida alguma, o dispositivo espanca qualquer interpretação no sentido de que a aposentadoria por invalidez ou incapacidade poderia ser apenas para o exercício do cargo.

Ademais, a realização de avaliações periódicas, que decorria, a nosso ver, das súmulas do Supremo Tribunal Federal, que consagraram o poder de a Administração revisar seus próprios atos, constituirá, a partir da promulgação da Emenda, obrigação constitucional, independente de previsão nas respectivas leis dos entes federativos.

De se notar que a PEC nº 6/2019 altera substancialmente o cálculo dos proventos, no caso de aposentadoria por incapacidade, na medida em que somente fará jus a 100% da média aritmética simples das remunerações ou salários que serviram de base às contribuições previdenciárias<sup>25</sup>, os servidores que se aposentarem em decorrência de acidente do trabalho, moléstia profissional ou do trabalho, não garantindo o mesmo cálculo para as aposentadorias decorrentes de doença grave, contagiosa ou incurável, prevista em lei.

Na hipótese de aposentadoria por incapacidade gerada por doença grave ou incurável, prevista em lei, o valor dos proventos corresponderá a sessenta por cento da média aritmética simples das remunerações e salários de contribuição que serviram de base da contribuição previdenciária, acrescidos de dois por cento para cada ano de contribuição que exceder a vinte anos de contribuição.

---

<sup>25</sup> Art. 12...

§ 6º Os proventos das aposentadorias decorrentes do disposto neste artigo terão como referência a média aritmética simples das remunerações e dos salários de contribuição, observados os critérios estabelecidos para o Regime Geral de Previdência Social, utilizados como base para contribuições aos regimes de previdência social de que tratam os art. 40 e art. 201 da Constituição e para as pensões decorrentes das atividades militares de que tratam os art. 42 e art. 142 da Constituição.

A nova redação, ao definir o percentual de 100% sobre a base de média, contrapõe-se ao entendimento do Supremo Tribunal Federal que, ao julgar o Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº 855.515, acabou por decidir que a aposentadoria por invalidez decorrente de doença grave especificada em lei implicaria o direito à integralidade dos proventos, considerada a última remuneração, mesmo após a vigência da EC nº 41/2003, conforme trecho colacionado:

Afastou-se a apuração do valor dos proventos pela média aritmética das contribuições, forma preconizada na Lei 10.887/2004, porquanto a citada norma diria respeito à regra geral da aposentadoria, não versando sobre as exceções indicadas na Constituição aposentadoria por invalidez permanente decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave.<sup>26</sup>

Acrescente-se, ainda, que a limitação ao cálculo da média prevista no § 2º do art. 40 não mais será oposta, uma vez que o dispositivo tem nova redação na PEC nº 6/2019.

De qualquer modo, até que seja aprovada a proposta de emenda constitucional, o § 2º do art. 40 continua a ser aplicado como limite ao cálculo dos proventos pelo regime de média.<sup>27</sup>

Questão que impactará a concessão dos pedidos de aposentadoria será o afastamento das doenças graves do enquadramento para a concessão de 100% da média, critério esse essencialmente objetivo, pois as doenças são aquelas catalogadas em lei, sendo o seu respectivo rol taxativo, conforme decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, com repercussão geral reconhecida no RE nº 656860, Tema nº 524<sup>28</sup>.

Já no caso das doenças profissionais ou moléstias do trabalho, a caracterização depende de estabelecer-se nexos causal entre a moléstia e o trabalho, o que nem sempre será de fácil apuração, redundando em maior judicialização dessa modalidade de aposentadoria, e, com certeza, na incerteza da concessão desses benefícios.

No âmbito do regime geral, os artigos 20 e seguintes da Lei nº 8.213, de 1991, conceituam as doenças profissionais e doenças do trabalho.

Dessa forma, como acentua Miguel Horvath Júnior<sup>29</sup>, “as doenças profissionais e as doenças de trabalho têm o seu conceito assimilado ao de acidente do trabalho, o que define o processamento dessas ações na Justiça Estadual, inclusive as relacionadas com as revisões dos benefícios acidentários.”<sup>30</sup>

---

<sup>26</sup> STF, 2ª Turma, Min. Rel. Teori Zavascki, Dje 10.03.2015. Há precedentes: ARE nº 653.084AgR, Min. Rel. Marco Aurélio, DJE 28.11.2013; RE nº 678.148-AgR/MS, 2ª Turma, Min. Rel. Celso de Mello, DJE 13.12.2012; ARE nº 683.686 AgR/GO, 2ª Turma, Min. Rel. Carmen Lúcia, DJE 04.10.2012; AI nº 601.787-AgR/GO, 2ª Turma, Min. Rel. Eros Grau, DJ 07.12.2006. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 26 abr. 2019.

<sup>27</sup> § 2º Os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão.

<sup>28</sup> A concessão de aposentadoria de servidor público por invalidez com proventos integrais exige que a doença incapacitante esteja prevista em rol taxativo da legislação de regência. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 26 abr. 2019.

<sup>29</sup> HORVATH JR, Miguel. *Lei previdenciária comentada: comentários – artigo por artigo – Lei 8.213/91 – Planos de Benefícios*, São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 79.

<sup>30</sup> Em relação às ações previdenciárias e acidentárias que envolvam a União, autarquias e empresas públicas federais, conferir, na PEC nº 6/2019, a nova redação do art. 109, da Constituição Federal, bem assim os artigos 43 e 44 da proposta de emenda.

O art. 20 define as doenças profissionais e do trabalho; o art. 21 as situações de equiparação a acidente de trabalho. Destacamos o texto do primeiro artigo:

Art. 20. Consideram-se acidente do trabalho, nos termos do artigo anterior, as seguintes entidades mórbidas:

I - doença profissional, assim entendida a produzida ou desencadeada pelo exercício do trabalho peculiar a determinada atividade e constante da respectiva relação elaborada pelo Ministério do Trabalho e da Previdência Social;

II - doença do trabalho, assim entendida a adquirida ou desencadeada em função de condições especiais em que o trabalho é realizado e com ele se relacione diretamente, constante da relação mencionada no inciso I.

§ 1º Não são consideradas como doença do trabalho:

a) a doença degenerativa;

b) a inerente a grupo etário;

c) a que não produza incapacidade laborativa;

d) a doença endêmica adquirida por segurado habitante de região em que ela se desenvolva, salvo comprovação de que é resultante de exposição ou contato direto determinado pela natureza do trabalho.

§ 2º Em caso excepcional, constatando-se que a doença não incluída na relação prevista nos incisos I e II deste artigo resultou das condições especiais em que o trabalho é executado e com ele se relaciona diretamente, a Previdência Social deve considerá-la acidente do trabalho.

Mantida a redação da PEC nº 6/2019, certamente a matéria deverá ter disciplinamento por lei federal, contendo normas gerais para todos os entes federativos, de forma a trazer uniformidade sobre tema relevante para os regimes próprios.<sup>31</sup>

Registremos, ainda, que a PEC não estabelece nenhuma regra provisória ou de transição para as aposentadorias por invalidez (ou incapacidade), a exemplo da EC nº 70, de 2012. Referida emenda introduziu o art. 6-A à EC nº 41, para o fim de fixar, não só a base de cálculo dos proventos da aposentadoria, proporcionais ou integrais, na remuneração no cargo efetivo (e não o regime de média a que estabelece o art. 40, § 1º, inciso I, e §§ 3º e 17 do mesmo dispositivo, da Constituição Federal), como também a paridade dos proventos e da pensão dela decorrente.

Aliás, referido dispositivo será revogado expressamente pelo art. 46, inciso II, alínea “c”, da proposta de emenda constitucional.

## 7. Doença Preexistente

O art. 42 da Lei nº 8.213, de 1991, em seu § 2º, dispõe que “a doença ou lesão de que o segurado já era portador ao filiar-se ao Regime Geral de Previdência Social não lhe conferirá direito à aposentadoria por invalidez, salvo quando a incapacidade sobrevier por motivo de progressão ou agravamento dessa doença ou lesão”.

---

<sup>31</sup> Compete à União legislar sobre normas gerais de previdência social. (art. 24, XII e seu § 1º, da Constituição Federal).

A Turma Nacional de Uniformização expediu a Súmula nº 53, segundo a qual “não há direito a auxílio-doença ou a aposentadoria por invalidez quando a incapacidade para o trabalho é preexistente ao reingresso do segurado no Regime Geral de Previdência Social”.

As leis previdenciárias dos entes federativos, geralmente, trazem dispositivos semelhantes. Entretanto, por falhas nos exames admissionais, nem sempre é possível aos gestores dos regimes próprios identificarem essa situação e acabam por concederem afastamento para tratamento da saúde, já no início das atividades exercidas pelo servidor, culminando em aposentadorias bem precoces.

A questão merece ser melhor enfrentada e, como exemplo, citamos o Município de São Paulo, que tem conseguido imprimir maior rigor nessas situações, regulamentando a matéria e agindo com eficiência.<sup>32</sup>

Afinal, um dos requisitos previstos nos estatutos funcionais, para o candidato que irá ocupar um cargo público, é gozar de boa saúde e, se ele omite padecer de doença grave, poderá ter a posse e o exercício anulados, observado o devido processo legal.

A jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo tem reconhecido a prerrogativa de a Administração Municipal anular a posse daqueles que omitem a existência de doenças graves. Confira-se o acórdão vazado na seguinte ementa:

APELAÇÃO - Município de São Paulo - Servidora pública em estágio probatório - Professora - anulação da posse em virtude de omissão deliberada acerca de informações concernentes a doenças preexistentes - Previsão legal expressa no sentido de anular a posse de servidores que omitem doenças preexistentes (Lei Municipal nº 8.989/79; Decreto Municipal nº 41.285/01; e, Decreto Municipal nº 47.244/06) - Processo administrativo disciplinar regular - Observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa - Proporcionalidade da pena aplicada à gravidade da infração, contida em previsão legal - Motivação suficiente e adequada da decisão administrativa - Exame dos elementos de convicção do processo administrativo com razoabilidade e fundamentação pertinente - Reiteração da motivação do ato administrativo verificada em sede judicante - Penalidade administrativa com previsão legal, dentro do devido processo legal, observadas, ainda, as garantias constitucionais - Sentença de improcedência mantida - RECURSO NÃO PROVIDO. 1. Em processo judicial para anulação de ato administrativo que anulou a posse de funcionário público, por omissão de dados médicos na admissão, basta o exame dos documentos extraídos do processo administrativo disciplinar, para avaliar a legalidade ou ilegalidade do ato, inclusive em vista da razoabilidade e suficiência, ou não, das provas do ilícito administrativo imputado ao servidor. 2. Verificada a plena observância dos princípios do contraditório, da ampla defesa e da proporcionalidade da pena à gravidade da infração, bem como a motivação adequada da decisão da autoridade competente e, ainda, o razoável e fundado exame dos elementos de convicção colhidos no processo administrativo, não há nulidade nem ilegalidade na pena de anulação do ato de posse aplicada ao servidor público. (AC nº 0039121-27.2010.8.26.0053, 1ª Câmara de Direito Público, Des. Rel. Vicente de Abreu Amadei, p. 22.03.2017)<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> O Decreto nº 58.225, de 09 de maio de 2018, em seus artigos 88 e seguintes. Disponível em: <[www.saopaulo.sp.leg.br](http://www.saopaulo.sp.leg.br)>. Acesso em: 27 abr. 2019.

<sup>33</sup> Atualmente está em vigor o Decreto nº 58.225/2018, arts. 88 e seguintes.

No mesmo sentido: AC nº 1042714-08.2014.8.26.0053, 12ª Câmara de Direito Público, Des. Rel. Edson Ferreira, p. 19.06.2017; AC nº 1002133-52.2016.8.26.0126, 12ª Câmara de Direito Público, Des. Rel. Edson Ferreira, p. 01.03.2017.<sup>34</sup>

## 8 . Data do Início da Aposentadoria

Tema também que tem suscitado debate é a data a ser considerada na concessão dos benefícios de incapacidade: a data do laudo ou da publicação da concessão do benefício.

Os entes federativos estabelecem em suas respectivas leis previdenciárias que, com exceção da aposentadoria compulsória, a aposentadoria voluntária e a por invalidez passam a produzir os devidos efeitos legais a partir da publicação do ato que as concedeu. Assim, está previsto no art. 188 da Lei nº 8.112, de 1990.<sup>35</sup>

Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo afirmam que “a exigência de publicação oficial dos atos externos da Administração não é um requisito de validade dos atos administrativos, mas sim pressuposto de sua eficácia. Assim, enquanto não verificada a publicação do ato, não estará ele apto a produzir efeitos perante seus destinatários externos ou terceiros.”<sup>36</sup>

Usualmente, nos regimes próprios, os servidores que veem sua pretensão indeferida, ajuízam ações e, nesses casos, requerem a implantação do benefício a partir da data do indeferimento administrativo ou da data do laudo, ou ainda, da data do início da doença.

Na discussão travada no Superior Tribunal de Justiça, estabeleceu-se que a aposentadoria por invalidez principia com a publicação do respectivo ato. Com base no art. 188 e seus parágrafos da Lei nº 8.112, de 1990, o Tribunal explicitou que a aposentadoria por invalidez impõe comprovação do respectivo fato, o que empresta o caráter constitutivo à decisão da Administração e que a teor do dispositivo legal, antes da concessão, o servidor tem direito à licença para tratamento da saúde, não excedente a 24 (vinte e quatro) meses e que o lapso de tempo entre o término da licença e a publicação do ato de aposentação, será considerado como prorrogação da licença.<sup>37</sup>

No mesmo sentido, as decisões proferidas pelos Tribunais Federais: TRF-1, AC nº 0043368-50.2012.4.01.3500, 1ª Turma, Des. Rel. Jamil Rosa de Jesus Oliveira, p. 13.06.2018; TRF-3, AC nº 0014960-52.2012.4.03.6100, 11ª Turma, Juíza Conv. Rel. Nemi Martins, p. 27.03.2017.<sup>38</sup>

O Tribunal de Contas da União enfatiza a data da publicação como a da vigência da aposentadoria, como nos seguintes acórdãos:

Na aposentadoria por invalidez, a vigência da concessão se inicia com a publicação da portaria no Diário Oficial da União, e não com a emissão do laudo médico, que apenas se pronuncia sobre as condições físicas do servidor para o trabalho.(Acórdão nº 2361/2013-Plenário, Min. Rel. Walton Alencar Rodrigues, sessão de 04.09.2013)

---

<sup>34</sup> Disponível em: <www.tj.sp.jus.br>. Acesso em: 27 abr. 2019.

<sup>35</sup> A aposentadoria compulsória passa a vigorar a partir do dia seguinte ao em que o servidor completa a data limite de permanência no serviço público.

<sup>36</sup> ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito Administrativo Descomplicado*. 12 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2007, p.122.

<sup>37</sup> STJ, REsp nº 1.222.072, 2ª Turma, Min. Min. Humberto Martins, Dj. 23.03.2011. Disponível em: <www.stj.jus.br>. Acesso em: 26 abr. 2019.

<sup>38</sup> Disponível em: <www.cjf.jus.br>. Acesso em: 26 abr. 2019.

Não há previsão legal para a concessão de aposentadoria por invalidez em caráter retroativo. O art. 188 da Lei 8.112/1990 determina expressamente que a inativação por invalidez só gera efeitos a partir da sua concessão. (Acórdão nº 1.299/2007, 1ª Turma, Min. Rel. Augusto Nardes, sessão 15.05.2007)

No caso de aposentadoria por incapacidade requerida exclusivamente pela via judicial (não requerida administrativamente), o Superior Tribunal de Justiça deixou assentado, em recurso repetitivo, para as hipóteses de concessão pelo RGPS, que a data para implantação do benefício é a data da citação válida.<sup>39</sup>

A Orientação Normativa nº 2, de 2009, do então Ministério da Previdência Social, fixou no § 2º do art. 56 que: “A aposentadoria por invalidez será concedida com base na legislação vigente na data em que laudo médico-pericial definir como início da incapacidade total e definitiva para o trabalho.”

O dispositivo é importante para as aposentadorias por incapacidade que se fundarem em laudos concedidos com base na norma constitucional vigente, mas que vierem a ser publicadas já sob a égide da proposta de emenda que vier a ser aprovada. Nesse caso, a data do laudo indicará a legislação de regência da aposentadoria, ainda que vier a ser publicada após a nova emenda.

### **9 . Contagem do Tempo de Contribuição do Aposentado que Reverte à Atividade**

O § 1º do art. 103 da Lei nº 8.112, de 1990, prescreve que “o tempo em que o servidor esteve aposentado será contado apenas para nova aposentadoria.”

Sobre o tema, o Tribunal de Contas da União emitiu a Súmula nº 74 sob a égide da EC nº 1/69, tendo como fundamento legal o antigo estatuto dos funcionários civis da União (Lei nº 1.711, art. 80, inciso VI).<sup>40</sup>

A Lei nº 8.112, de 1990, foi editada já na vigência da Constituição Federal de 1988, que exigiu, para fins de aposentadoria, apenas o tempo de serviço.<sup>41</sup>

A promulgação da EC nº 20, de 1998, instituindo o regime próprio de previdência aos servidores públicos, essencialmente contributivo, passou a exigir para as aposentadorias voluntárias o tempo de contribuição. Em decorrência, vedou a contagem de tempo de contribuição fictício.<sup>42</sup>

---

<sup>39</sup> STJ, REsp nº 1.369.165/SP, Min. Rel. Benedito Gonçalves, j. 26.2.2014. A citação válida informa o litígio, constitui em mora a autarquia previdenciária federal e deve ser considerada como termo inicial para a implantação da aposentadoria por invalidez concedida na via judicial quando ausente a prévia postulação administrativa. Tema nº 626: O termo inicial para a concessão de benefício previdenciário é a data do requerimento administrativo e, na sua ausência, a citação válida.

<sup>40</sup> Súmula nº 74: Para efeito apenas de aposentadoria - e não para o de acréscimo por tempo de serviço ou qualquer outra vantagem - admite-se a contagem do período de inatividade, com o objetivo de suprir lacuna deixada pela exclusão de tempo de serviço não computável em face da lei e o de evitar a reversão à atividade de antigos servidores, cujas concessões foram tardiamente submetidas a exame e julgamento do Tribunal de Contas da União.

<sup>41</sup> Art. 40 [...]

§ 3º O tempo de serviço público federal, estadual ou municipal será computado integralmente para os efeitos de aposentadoria e de disponibilidade.

<sup>42</sup> Art. 40...

§ 10 - A lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício.

Não há dúvida de que o § 1º do art. 103 do diploma legal federal não foi recepcionado, estando derrogado. De igual modo, a Súmula nº 74 do TCU perdeu sua eficácia.

Em sede de consulta<sup>43</sup>, o Tribunal de Contas da União, instado a se manifestar sobre a regularidade da contagem do tempo de aposentado que reverteu à atividade, decidiu que “não é possível computar o tempo de inatividade para fins de nova aposentação, mesmo após o advento da Emenda Constitucional n.º 41, de 2003, uma vez que a contribuição do servidor inativo é inferior à do ativo e que não há contribuição por parte da União, suas autarquias e fundações, ao contrário do que ocorre quando o servidor encontra-se em atividade”. E mais: “aceitar o tempo de inatividade para uma nova aposentadoria, ainda que tenha havido contribuição à época da inatividade provisória, aumentaria o desequilíbrio do regime próprio de previdência hoje existente, uma vez que os valores arrecadados nessa situação são significativamente inferiores àqueles devidos pelo servidor ativo.”<sup>44</sup>

### 10. Isenção de Tributos

A legislação federal vigente prevê que os aposentados acometidos de doenças graves têm direito à isenção de Imposto de Renda nos seus proventos, a ser deferida pelos órgãos pagadores dos benefícios previdenciários.

A Lei Federal nº 7.713, de 1988, e alterações posteriores, prevê no art. 6º, incisos XIV e XXI a isenção dos rendimentos nos seguintes casos:

[...]

XIV – os proventos de aposentadoria ou reforma motivada por acidente em serviço e os percebidos pelos portadores de moléstia profissional, tuberculose ativa, alienação mental, esclerose múltipla, neoplasia maligna, cegueira, hanseníase, paralisia irreversível e incapacitante, cardiopatia grave, doença de Parkinson, espondiloartrose anquilosante, nefropatia grave, hepatopatia grave, estados avançados da doença de Paget (ostefe deformante), contaminação por radiação, síndrome da imunodeficiência adquirida, com base em conclusão da medicina especializada, mesmo que a doença tenha sido contraída depois da aposentadoria ou reforma;

[...]

XXI - os valores recebidos a título de pensão quando o beneficiário desse rendimento for portador das doenças relacionadas no inciso XIV deste artigo, exceto as decorrentes de moléstia profissional, com base em conclusão da medicina especializada, mesmo que a doença tenha sido contraída após a concessão da pensão.

---

<sup>43</sup> TCU, Acórdão nº 1072/2007, Min. Rel. Benjamin Zymler, Processo nº 009583/2007-9, sessão de 06.06.2007. Sumário: PREVIDENCIÁRIO. CONSULTA. APLICAÇÃO DO ENUNCIADO N.º 74 DA SÚMULA DE JURISPRUDÊNCIA DO TCU APÓS O ADVENTO DA EC N.º 41/2003. CONHECIMENTO. IMPOSSIBILIDADE. ESCLARECIMENTO AO CONSULENTE. ARQUIVAMENTO. 1. A impossibilidade de computar o tempo de aposentadoria para nova inativação decorre da vedação à contagem fictícia de tempo de contribuição. 2. A existência de contribuição de inativo não viabiliza a aplicação do Enunciado n.º 74, uma vez que a contribuição do inativo não se equipara à do ativo e não há previsão legal para que a União, suas autarquias ou fundações realizem contribuições, a exemplo do que ocorre com o servidor ativo.

<sup>44</sup> No mesmo sentido: TCU, TC nº 031.137/2014-8, 1ª Câmara, Min. Rel. Benjamin Zymler, sessão de 25.07.2017.

A discussão operada no âmbito dos regimes próprios é quanto à exigência da contemporaneidade da doença, para a concessão do favor legal, o que tem provocado a judicialização da matéria.

Finalmente, o Superior Tribunal de Justiça, na última sessão do ano de 2018, colocou uma “pá de cal” na questão, ao emitir a Súmula nº 627, cujo enunciado é o seguinte: “O contribuinte faz jus à concessão ou à manutenção da isenção do Imposto de Renda, não se lhe exigindo a demonstração da contemporaneidade dos sintomas da doença nem da recidiva da enfermidade.”<sup>45</sup>

Com relação à imunidade da contribuição previdenciária, o § 21 do art. 40 da Constituição Federal, introduzido pela EC nº 47/2005, autorizou-a para os aposentados e pensionistas que padecem de doença grave, incapacitante.<sup>46</sup>

A dúvida que se coloca, para os regimes próprios, é se ausência da lei federal que discipline a isenção pode impedir a aplicação do dispositivo ou se ele é autoaplicável, desde que o ente federativo já disponha de legislação que arrole as doenças e demais condições para a sua concessão.

Sobre o assunto, pende de decisão no Supremo Tribunal Federal o Recurso Extraordinário nº 630.137, reconhecida a repercussão geral (Tema nº 317), tratando da autoaplicabilidade da imunidade relativa à contribuição sobre proventos de aposentadorias e pensões dos servidores públicos, prevista no referido dispositivo constitucional, quando o beneficiário for portador de doença incapacitante.<sup>47</sup>

De qualquer modo, em decisão monocrática, o Ministro Gilmar Mendes indeferiu o pedido de Suspensão de Segurança nº 3.679 no AgR do Rio Grande do Norte (publicada em 26.02.2010), aduzindo que, enquanto não editada a lei a que se refere o § 21 do art. 40 da Constituição Federal de 1988, vigem os diplomas estaduais que regem a matéria, que só serão suspensos se, e no que, forem contrários à lei complementar nacional (CF, art. 24, §§ 3º e 4º).

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.477, versando sobre dispositivos da Lei nº 8.633/2005 do Estado do Rio Grande do Norte, em especial sobre a imunidade da contribuição previdenciária incidente sobre os proventos de aposentadoria e pensões, deliberou, em relação ao dispositivo da referida lei estadual, que concedia a imunidade da contribuição aos aposentados e pensionistas com doenças incapacitantes, pela interpretação conforme ao § 21 do art. 40 da Carta Magna (Min. Rel. Luiz Fux, p. 04.05.2015).

Impende considerar que o art. 46 da PEC nº 6/2019 revoga o § 21 do art. 40 da Constituição Federal, de maneira que a legislação infraconstitucional que concede o favor tributário perderá sua eficácia, restando, para os aposentados e pensionistas com doenças incapacitantes, a isenção do Imposto de Renda na forma da Lei Federal supracitada.

---

<sup>45</sup> Disponível em: <www.stj.jus.br>. Acesso em: 26 abr. 2019.

<sup>46</sup> Art. 40. [...]

§ 21. A contribuição prevista no § 18 deste artigo incidirá apenas sobre as parcelas de proventos de aposentadoria e de pensão que superem o dobro do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 desta Constituição, quando o beneficiário, na forma da lei, for portador de doença incapacitante.

<sup>47</sup> Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 26 abr. 2019.

## 11 . Conclusões

O presente artigo teve como objetivo debater os vários aspectos com que se defrontam os gestores dos regimes próprios na concessão da aposentadoria por invalidez dos servidores públicos, à luz das normas constitucionais vigentes e das previstas na PEC nº 6/2019, em tramitação no Congresso Nacional.

A caracterização da aposentadoria por invalidez dos servidores públicos tem muitas peculiaridades, que se iniciam no ingresso dos servidores, onde os exames admissionais nem sempre revelam a capacidade física, mental e emocional do servidor para as funções do cargo para o qual se habilitou, o que redundará em sucessivos afastamentos para tratamento de saúde e concessão de aposentadorias por invalidez precoces.

Durante a vida funcional, é precária a atenção dos administradores públicos com a manutenção da saúde dos servidores, com programas de prevenção de doenças, com orientação às categorias que mais são atingidas pelas moléstias provocadas pelos serviços prestados à coletividade.

De qualquer modo, a aposentadoria por invalidez deve restar configurada para o serviço público e não somente para o exercício de cargo específico. A necessidade de instituição de programas de readaptação daqueles que não podem exercer as atribuições de seu cargo na plenitude é medida que se impõe à Administração como um dever, que passará a ser constitucional, com a aprovação da PEC nº 6/2019, nos termos do art. 37, § 13.

De outra parte, o servidor tem o direito de ser readaptado em funções compatíveis com sua capacidade física ou mental, até que esteja reabilitado e possa retornar ao exercício de seu cargo. O direito à readaptação fundamenta-se no direito ao trabalho e na dignidade da pessoa humana, presentes em vários dispositivos da Constituição Federal.

A prerrogativa da Administração de reavaliar periodicamente o servidor que se encontra aposentado por invalidez decorre do princípio da autotutela de seus atos. Se na reavaliação, ficar demonstrado que os aposentados não mais apresentam as condições ensejadoras de sua incapacidade, devem ser eles revertidos ao serviço público. Portanto, objetivamos esmiuçar o instituto da reversão, presente nos estatutos funcionais dos servidores, como instrumento valioso para a Administração na gestão eficiente das aposentadorias por invalidez.

Anotamos que, pela primeira vez, a PEC nº 6/2019 deu novo tratamento às causas de incapacidade que geraram as aposentadorias por incapacidade, na vigência das normas constitucionais anteriores, adotando o mesmo modelo previsto para o regime geral, contribuindo para o afinamento do princípio da convergência entre os regimes.

Consideramos que, à míngua de tratamento legislativo federal, essa nova norma trará alguns problemas para os gestores dos regimes próprios, v.g. a dificuldade de caracterizar as moléstias profissionais ou do trabalho, do que poderá resultar em aumento da judicialização do benefício.

Não poderíamos deixar de observar que a redação conferida na PEC nº 6/2019 ao cálculo dos proventos nas aposentadorias por invalidez ou incapacidade não mais levará à interpretação dada à expressão “proventos integrais”, que acabou por não dar efetividade ao regime de média das contribuições aportadas aos regimes próprios, inaugurado pela EC nº 41 e disciplinado pela Lei Federal nº 10.887/2004.

Outros aspectos relevantes na concessão das aposentadorias por invalidez ou incapacidade foram trazidos, como as doenças preexistentes, data do início da aposentação,

contagem de tempo do aposentado em nova aposentadoria e a isenção de tributos nos proventos de aposentadoria de pessoas com doenças incapacitantes, levando sempre, ao leitor, ensinamentos doutrinários e jurisprudenciais que alicerçam o nosso entendimento sobre a matéria.

O assunto não se esgota e certamente a PEC nº 6/2019, em sendo aprovada, trará novas e instigantes reflexões.

### Referências

- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito Administrativo Descomplicado*. 12 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2007.
- ARCOS, Vania de Lourdes. Readaptação funcional e o servidor público. In: SCHMIDT, Maria Luiza Gava; DEL-MASSO, Maria Cândida Soares (org.). *Readaptação Profissional: da teoria à prática*, São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014.
- BICALHO, Wolker Volanin. Aspectos legais da readaptação ao trabalho. In: SCHMIDT, Maria Luiza Gava; DEL-MASSO, Maria Cândida Soares (org.). *Readaptação Profissional: da teoria à prática*, São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014.
- HORVATH JR, Miguel. *Lei previdenciária comentada: comentários – artigo por artigo – Lei 8.213/91 – Planos de Benefícios*, São Paulo: Quartier Latin, 2005.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS/WHO), Constituição de 1946. Disponível em: <[http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/OMS-Organização Mundial da Saúde/constituicaodaorganizacao mundial-da-saude-omswho.html](http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/OMS-Organização_Mundial_da_Saúde/constituicaodaorganizacao mundial-da-saude-omswho.html)>. Acesso em: 01 mai. 2019.
- REMEDIO, José Antônio. *Direito Administrativo*. 2 ed. São Paulo: Verbatim, 2015.
- SAYD, Jamile (org.); OLIVEIRA, Antonio Flávio. *Servidor Público: questões polêmicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.



### 3 . Aposentadoria Especial dos Servidores Públicos: entre as Omissões Legislativas e os Limites Hermenêuticos

Ana Cristina Moraes Warpechowski<sup>1</sup> e  
Daniela Wendt Toniazzo<sup>2</sup>

---

#### 1 . Introdução<sup>3</sup>

A aposentadoria especial, sob uma perspectiva clássica, estava destinada à substituição da renda do indivíduo que, por presunção legal, não mais possuía condições fisiológicas de exercer atividade laboral<sup>4</sup>. Na concepção de André Studart Leitão, “a aposentadoria especial é o benefício devido ao trabalhador que exerce atividade remunerada em condições prejudiciais à saúde ou à integridade física, durante o tempo previsto na legislação (15, 20, 25 anos, de acordo com o art. 57 da Lei Federal nº 8.213/91)”<sup>5</sup>.

No Regime Geral de Previdência Social (RGPS), ao lado da hipótese de aposentadoria especial por insalubridade, que é a mais conhecida, existem requisitos diferenciados para a pessoa com deficiência, havendo regramentos específicos para os trabalhadores privados.

De outro lado, nos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), existem três hipóteses de aposentadorias especiais previstas na Constituição Federal de 1988, relacionadas, notadamente, com o grau de deficiência, o risco da atividade e o grau de prejuízo que a atividade exerce sobre a saúde ou a integridade física do servidor. Em que pese o direito esteja reconhecido no § 4º do art. 40 a partir da Emenda Constitucional (EC) nº 47/2005, não houve, até agora, a regulamentação por meio das respectivas leis complementares, o que tem impulsionado o ajuizamento de inúmeras demandas para que as lacunas legislativas sejam preenchidas.

---

<sup>1</sup> Conselheira Substituta do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Especialista em Direito de Família e Sucessões (ULBRA), Direito Processual Civil (ULBRA), Direito Público (UNIRITTER) e Direito do Trabalho e Processo do Trabalho (UNISINOS). Mestra em Direito (UFRGS). Artigos publicados na Revista Jurídica Luso-Brasileira, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Ano 4, nºs 04 e 06, 2018. Coautora do livro *Processos de Controle Externo: Estudos de Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas*, Belo Horizonte: Fórum, 2019. Coautora do livro *Direito Comparado Privado*, Belo Horizonte: Casa do Direito, 2019.

<sup>2</sup> Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Especialista em Direito Processual Civil (Academia Brasileira de Direito Processual Civil – ABDPC).

<sup>3</sup> Agradecimentos ao Ricardo Canossa e à Lara Cristina Pereira Gautério, pelas revisões e pesquisas realizadas. E, especialmente, à Magadar Rosália Costa Brigue, pelas críticas pertinentes e valiosos ensinamentos, que levaram ao aprimoramento do presente artigo.

<sup>4</sup> LEITÃO, André Studart. *Aposentadoria especial doutrina e jurisprudência*. São Paulo: Quartier Latin, 2007, p. 256.

<sup>5</sup> Idem, *ibidem*.

No âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF), a própria discussão acerca da competência legislativa para a edição das leis complementares por parte dos Estados e Municípios foi bastante acirrada. Somente nos autos do Recurso Extraordinário nº 797.905/SE<sup>6</sup>, em sede de repercussão geral, é que foi fixado o Tema nº 727 no sentido de que o ente competente era a União, com iniciativa do Presidente da República ou do Congresso Nacional, bem como se firmou a Tese de que a competência julgadora para o mandado de injunção sobre a omissão legislativa era da Corte Suprema.

À vista disto, o presente ensaio tratará das hipóteses de aposentadorias especiais previstas no § 4º do art. 40 da CRFB/1988 e terá por objetivo a indicação dos requisitos e critérios de cada espécie, em conformidade com os limites hermenêuticos estabelecidos pelo STF para que haja a aplicação das normas de direito privado enquanto subsistir as omissões legislativas.

Assim, excetuando esta breve introdução e a parte destinada às considerações finais, haverá cinco seções, em que serão trazidas as questões gerais e específicas das três hipóteses de aposentadorias especiais dos servidores públicos, com a apresentação de quadros explicativos, sendo, por fim, realizada a comparação das regras em vigor com aquelas que constam na Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 06/2019, em que se pretende reformular substancialmente os sistemas previdenciários brasileiros.

## 2. Convenções Semânticas e Interpretativas

Em virtude da complexidade da matéria e da ausência de regulamentação específica, iremos registrar alguns conceitos e fixar as regras jurídicas gerais aplicáveis às aposentadorias voluntárias especiais. Esta sistemática possibilitará a padronização das terminologias e a diferenciação das modalidades de proventos, respectivas fórmulas de cálculo, formas de atualização e hipóteses previstas nas regras permanentes da CRFB/1988 e nas regras de transição constantes nas emendas constitucionais. Além disso, as convenções semânticas e interpretativas servirão de base para a compreensão dos capítulos subsequentes.

### 2.1 Modalidades de Proventos e Forma de Cálculo

Nas regras atualmente estabelecidas nos textos constitucionais, constam três modalidades de proventos, com as seguintes fórmulas de cálculo:

i) Proventos proporcionais ao tempo de contribuição – é a modalidade em que o servidor tem direito ao resultado do cálculo proporcional ao tempo de contribuição pela razão de 1/35 para homem e 1/30 para mulher, calculados sobre a média aritmética das 80% maiores remunerações que serviram de base às contribuições previdenciárias, conforme §§ 3º e 17 do art. 40 da CRFB/1988 e art. 1º da Lei Federal (LF) nº 10.887/2004. Neste caso, a apuração do tempo é feita em dias, conforme estabelecido no § 2º do art. 62

---

<sup>6</sup> Min. Rel. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 15 mai. 2014. Tema nº 727: “Definição da legitimidade passiva *ad causam* e, portanto, da competência para julgar o mandado de injunção impetrado por servidores públicos municipais, estaduais e distritais em que se pretende a declaração de mora legislativa para edição da lei complementar relativa à disciplina da aposentadoria especial de servidor público, a que alude o § 4º do art. 40 da Constituição federal.” Tese: “Compete ao Supremo Tribunal Federal julgar mandado de injunção referente à omissão quanto à edição da lei complementar prevista no art. 40, § 4º, da Constituição de 1988.”

da Orientação Normativa nº 2, de 31 de março de 2009, da Secretaria de Políticas de Previdência Social, do então Ministério da Previdência Social;

ii) Proventos integrais pela média das remunerações-base para a contribuição – é a modalidade em que o servidor tem direito a 100% do resultado do cálculo pela média aritmética simples de 80% das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições, desde a competência de julho/1994 ou desde a data do início da contribuição, se posterior àquela competência, limitados à última remuneração no cargo efetivo, percebida na atividade pelo servidor, conforme §§ 1º, 2º, 3º e 17 do art. 40 da CRFB/1988 e art. 1º da LF nº 10.887/2004; e

iii) Proventos integrais pela última remuneração no cargo efetivo em que se der a aposentadoria – é a modalidade em que o servidor tem direito a 100% do valor auferido, nas hipóteses constitucionais de aposentadoria excepcionadas pelas emendas constitucionais reformadoras (ECs nº 20/1998, 41/2003 e nº 47/2005). De acordo com a definição contida na Orientação Normativa SPPS nº 02/2009, no inciso XI do art. 2º, a remuneração do cargo efetivo corresponde ao “valor constituído pelos vencimentos e pelas vantagens pecuniárias permanentes do respectivo cargo, estabelecidas em lei de cada ente, acrescido dos adicionais de caráter individual e das vantagens pessoais permanentes”.

## **2.2 Forma de Reajuste**

No que tange ao reajuste dos proventos após a sua concessão, existem duas espécies:

i) Valor real – é a atualização dos proventos com a concessão de reajustes por meio de lei para assegurar, em caráter permanente, a preservação do seu poder aquisitivo, nos termos do § 8º do art. 40 da CRFB/1988, com a redação dada pela EC nº 41/2003; e

ii) Paridade – é a atualização dos proventos com a concessão dos aumentos e reajustes nos mesmos percentuais atribuídos constitucionalmente aos servidores ativos, nas hipóteses constitucionais de transição excepcionadas nas emendas constitucionais (ECs nº 41/2003, 47/2005 e 70/2012), não sendo aplicável o § 8º do art. 40 da CRFB/1988.

## **2.3 Aposentadoria Voluntária**

As aposentadorias especiais do § 4º do art. 40 da CRFB/1988 são modalidades voluntárias de inativação, pois o servidor pode optar por continuar a exercer as suas atividades até a implementação dos requisitos de outra modalidade inativatória que lhe seja mais benéfica ou do atingimento da idade para a aposentadoria compulsória. Além destas espécies de aposentadoria voluntária, existem as regras comuns e de transição que constam nos textos constitucionais.

Prosseguiremos com a distinção das hipóteses, detalhando os critérios e requisitos específicos, nos termos da tipologia determinada pela CRFB/1988 e emendas:

i) **regra comum (geral):** estabelecida nas normas permanentes constantes no § 1º do art. 40 da CRFB/1988:

**Tabela 1 – Regra Comum de Aposentadoria voluntária**

Aposentadoria voluntária por tempo de contribuição e idade	Alínea “a” do inciso III do § 1º do art. 40 da CRFB/1988, com redação dada pela EC nº 20/1998
Idade	60 anos (homem) 55 anos (mulher)
Tempo de contribuição	35 anos (homem) 30 anos (mulher)
Tempo de serviço público	10 anos
Tempo no cargo público	5 anos
Proventos	Integrais pela média das contribuições. Base legal: §§ 1º, 2º, 3º e 17 do art. 40 da CRFB/1988 e art. 1º da LF nº 10.887/2004.
Reajuste	Valor real (sem paridade). Base legal: § 8º do art. 40 da CRFB/1988.

ii) **regras especiais:** fixadas em razão do grau de deficiência (inciso I) ou do exercício de atividades de risco (inciso II) ou que causem prejuízo à saúde ou à integridade física (inciso III), previstas no § 4º do art. 40 da CRFB/1988, com a redação dada pela EC nº 47/2005. Os respectivos quadros resumos das hipóteses constarão ao final dos capítulos 3, 4 e 5.

iii) **regras de transição:** excepcionadas pelas emendas constitucionais, em que estão fixados critérios diferenciados para a aposentadoria voluntária, sendo, ainda, delimitadas duas hipóteses de aposentadorias com proventos integrais pela última remuneração no cargo efetivo em que se der a inativação e paridade aos servidores que ingressaram até o limite máximo de 31/12/2003:

**Tabela 2 – Regra de transição - Hipótese nº 01**

Aposentadoria voluntária dos servidores que ingressaram em cargo efetivo até 16/12/1998	Art. 2º da EC nº 41/2003
Idade	53 anos (homem) 48 anos (mulher)
Tempo de contribuição	35 anos + período adicional de 20% (homem) 30 anos + período adicional de 20% (mulher)
Tempo no cargo público	5 anos
Proventos	Integrais pela média das contribuições. Base legal: §§ 1º, 2º, 3º e 17 do art. 40 da CRFB/1988, caput do art. 2º da EC nº 20/1998 e art. 1º da LF nº 10.887/2004. Obs.: redução dos proventos para cada ano antecipado em relação aos limites de idade do inciso III do § 1º do art. 40 da CRFB/88, nos termos dos incisos I e II do § 1º do art. 2º da EC nº 41/2003.
Reajuste	Valor real (sem paridade). Base legal: § 8º do art. 40 da CRFB/1988 e § 6º do art. 2º da EC nº 41/2003.

**Tabela 3 – Regra de transição - Hipótese nº 02**

Aposentadoria voluntária por tempo de contribuição e idade para os servidores que ingressaram em cargo efetivo até <u>31/12/2003</u>	Art. 6º da EC nº 41/2003
Idade	60 anos (homem) 55 anos (mulher)
Tempo de contribuição	35 anos (homem) 30 anos (mulher)
Tempo de serviço público	20 anos
Tempo de carreira pública	10 anos
Tempo no cargo público	5 anos
Proventos	Integrais pela última remuneração no cargo efetivo. Base legal: <i>caput</i> do art. 6º da EC nº 41/2003.
Reajuste	Paridade. Base legal: art. 2º da EC nº 47/2005 c/c art. 7º da EC nº 41/2003.

**Tabela 4 – Regra de transição -Hipótese nº 03**

Aposentadoria voluntária por tempo de contribuição e idade, aplicável aos servidores que ingressaram em cargo efetivo até <u>16/12/1998</u>	Art. 3º da EC nº 47/2005
Idade	60 anos (homem) 55 anos (mulher)
Tempo de contribuição	35 anos (homem) 30 anos (mulher)
Tempo de serviço público	25 anos
Tempo de carreira pública	15 anos
Tempo no cargo público	5 anos
Proventos	Integrais pela última remuneração no cargo efetivo. Base legal: <i>caput</i> do art. 3º da EC nº 47/2005.
Reajuste	Paridade. Base legal: art. 7º da EC nº 41/2003, c/c parágrafo único do art. 3º da EC nº 47/2005.
<u>Regra específica</u>	Proventos integrais pela última remuneração no cargo efetivo e paridade, havendo a redução de 01 (um) ano na idade mínima exigida para cada ano de contribuição que exceder o tempo normal, sendo que o homem deve atingir 95 pontos e a mulher 85 pontos. Base legal: inciso III do art. 3º da EC nº 47/2005.

É pacífico o entendimento no STF de que não é possível a mescla de regimes jurídicos de aposentadoria e que a interpretação deve ser feita de forma restritiva<sup>7</sup>. Isto significa dizer que cada hipótese possui base constitucional, requisitos e critérios próprios,

<sup>7</sup> Por exemplo: Embargos de Declaração no Mandado de Injunção nº 1.148/DF, Min. Rel. Rosa Weber, j. 29 mai. 2013.

conforme classificação supra, sendo inviável a transposição entre categorias para beneficiar o servidor que se aposenta<sup>8</sup>.

Desta forma, exemplificativamente, se o inativando ingressou na atividade insalubre em 21/8/1995, poderá optar pela aposentadoria voluntária especial, com proventos integrais pela média das contribuições e sem paridade ou, se continuar trabalhando e implementar os requisitos de outra aposentadoria voluntária com regra de transição mais benéfica, como idade e tempos de contribuição, serviço público, carreira e cargo, poderá obter as garantias constitucionais de proventos pela última remuneração no cargo efetivo em que se der a inativação e paridade (item “iii”, regras de transição, hipóteses 02 ou 03, prevalecendo a melhor).

#### 2.4 Regras de Cálculo e Reajuste das Aposentadorias Voluntárias Especiais

A definição das regras de cálculo e reajuste das aposentadorias voluntárias especiais é matéria controvertida nos tribunais, especialmente em relação àqueles que ingressaram em cargo efetivo antes de 31/12/2003. Como não existe regra constitucional de transição que lhes garanta os direitos a proventos integrais pela última remuneração no cargo efetivo e paridade para estas modalidades de inativações, o entendimento predominante é de que são aplicadas as regras gerais que constam no art. 40 da CRFB/1988.

E isto porque está em tramitação a PEC nº 54/2013<sup>9</sup>, com o objetivo, justamente, de alterar o art. 6-A da EC nº 41/2003, a fim de acrescentar ao dispositivo a possibilidade de que o cálculo e o reajuste dos proventos da aposentadoria especial dos servidores públicos que ingressaram até 31/12/2003 obedeçam aos critérios de integralidade pela última remuneração no cargo efetivo e paridade.

Na redação original do art. 6-A, acrescido na EC nº 41/2003 pela EC nº 70/2012, apenas os servidores aposentados por invalidez, com base no inciso I do § 4º do art. 40 da CRFB/1988, tiveram garantidos estes direitos, desde que já estivessem no setor público em 31/12/2003. De acordo com a PEC nº 54/2013, pretende-se, nos termos do art. 2º<sup>10</sup>, a

---

<sup>8</sup> Esta matéria também foi julgada em sede de Repercussão Geral no Recurso Extraordinário nº 575.089/RS, Tema nº 70, Min. Rel. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. 24 abr. 2008, tendo o STF decidido que inexistente direito adquirido a determinado regime jurídico, não sendo lícito ao segurado conjugar as vantagens do novo sistema com aquelas aplicáveis ao anterior; como também, que a superposição de vantagens caracteriza sistema híbrido, incompatível com a sistemática de cálculo dos benefícios previdenciários.

<sup>9</sup> Aguardando a designação de relator em 27/4/2019. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/114815>>. Acesso em: 03 abr. 2019.

“Art. 1º O *caput* do art. 6º-A da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 6º-A. O servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda Constitucional e que tenha se aposentado ou venha a se aposentar na forma especial, ou por invalidez permanente, com fundamento no inciso I do § 1º do art. 40 da Constituição Federal, ou com base nos requisitos e critérios diferenciados definidos nas leis complementares previstas no § 4º do mesmo dispositivo, tem direito a proventos de aposentadoria calculados com base na remuneração do cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, não sendo aplicáveis as disposições constantes dos §§ 3º, 8º e 17 do art. 40 da Constituição Federal.”

<sup>10</sup> Art. 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, assim como as respectivas autarquias e fundações, procederão, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias da entrada em vigor desta Emenda Constitucional, à revisão das aposentadorias, e das pensões delas decorrentes, concedidas a partir de 1º de janeiro de 2004, com base na redação dada ao § 4º do art. 40 da Constituição

ampliação às aposentadorias das pessoas com deficiência (inciso I), que laborem em atividade de risco (inciso II) ou em condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física (inciso III), com a possibilidade de revisão àquelas aposentadorias e pensões concedidas a partir de 01/01/2004.

Com efeito, ante a existência de projeto de emenda para alterar o texto constitucional e acrescentar regra expressa para assegurar tais direitos aos servidores públicos, as regras aplicáveis à aposentadoria especial, atualmente em vigor, são aquelas constantes dos §§ 1º, 2º, 3º, 8º e 17 do art. 40 da CRFB/1988, e a forma de cálculo é a média aritmética, introduzida no RPPS por força da EC nº 41/2003, seguindo os critérios previstos na LF nº 10.887/2004.

Do contrário, caso fosse pacífica a interpretação de que as regras de transição das garantias de proventos integrais pela última remuneração no cargo efetivo e paridade também seriam aplicáveis à aposentadoria especial, não seria necessária nova alteração constitucional para dizer isto. Como não cabe ao intérprete criar direitos que não estejam expressamente previstos na Constituição, é esta a motivação que está por detrás da PEC nº 54/2013, que tem por escopo ampliar a regra do art. 6-A da EC nº 41/2003.

Não bastasse isso, foi somente com a EC nº 47/2005 que se acrescentaram as espécies de aposentadorias especiais (incisos I, II e III) ao § 4º do art. 40 da CRFB/1988, sem explicitar ou excepcionar que as referidas garantias seriam estendidas às aposentadorias daqueles que ingressaram no serviço público até a entrada em vigor da EC nº 41/2003.

Ou seja, enquanto não houver a aprovação da PEC nº 54/2013 (ou outra que venha a alterar as regras, como a PEC nº 06/2019), deverá ser utilizada a regra de que os proventos são integrais (100%), mas com o cálculo pela média aritmética (80% das maiores remunerações do servidor utilizadas como base para as contribuições) e o reajuste pelo valor real, ainda que o servidor tenha sido admitido antes de 31/12/2003. Todavia, em relação à categoria policial civil, este entendimento é mitigado pelo Poder Judiciário, como será visto mais adiante, no Capítulo 4.

## 2.5 Abono de Permanência

O abono de permanência foi introduzido na CRFB/1988 pela EC nº 41/2003, com a inclusão do § 19 ao art. 40 do texto permanente e as previsões de transição contidas no § 5º do art. 2º e § 1º do art. 3º da referida emenda. Assim, o abono é concedido àquele servidor que, após a implementação dos requisitos da aposentadoria voluntária, optar por permanecer em atividade, momento em que receberá o valor equivalente à contribuição previdenciária até completar o limite máximo de idade previsto para a aposentadoria compulsória (inciso II do § 1º do art. 40 da CRFB/1988).

O objetivo deste dispositivo está centrado no desestímulo às aposentadorias precoces, propiciando um incentivo à permanência dos servidores mais experientes e postergando os dispêndios de recursos financeiros com os pagamentos das inativações e a realização de concursos públicos para o preenchimento dos cargos vagos. Com esta sistemática, a arrecadação da contribuição previdenciária foi mantida, mas, em contrapartida, o servidor recebe quantia idêntica na composição da sua remuneração a título de abono.

---

Federal pela Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005, com efeitos financeiros a partir da data de promulgação desta Emenda Constitucional.

Em um primeiro momento, pode parecer incompatível o recebimento do abono de permanência pelo servidor no momento em que estejam preenchidos os pressupostos para a aposentadoria especial, já que esta foi pensada para abreviar o tempo de permanência no ambiente de trabalho da pessoa com deficiência ou daqueles que estejam em situações de risco ou exercendo atividades que prejudiquem a saúde ou a integridade física, evitando-se o agravamento da saúde do servidor com a saída voluntária e requisitos mais flexíveis.

Porém, em virtude da falta de regulamentação própria, tanto na Constituição quanto em leis específicas, o servidor público pode optar por permanecer em serviço após o preenchimento dos requisitos estabelecidos para cada hipótese do § 4º do art. 40, sem requerer a aposentadoria especial, até atingir os requisitos de alguma hipótese de aposentadoria mais benéfica.

Não obstante, a inércia legislativa impulsionou o ajuizamento de diversas demandas para que fosse reconhecido o direito ao abono de permanência àqueles que continuassem trabalhando. Como resultado, o STF proferiu decisão nos autos da Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo nº 954.408/RS, sendo fixado o Tema nº 888 com o verbete “Direito de servidores públicos abrangidos pela aposentadoria especial ao abono de permanência”.

No acórdão<sup>11</sup>, transitado em julgado em 17/5/2016, restou afirmado que é legítimo o pagamento do abono ao servidor público que opte por permanecer em atividade após o preenchimento dos requisitos para a concessão da aposentadoria voluntária especial do § 4º do art. 40, ou seja, a qualquer uma das três espécies estabelecidas no texto constitucional.

Destarte, conforme a interpretação teleológica constante na jurisprudência da Corte Suprema, a regra do § 19 não estaria restrita aos servidores que atingissem os requisitos para a aposentadoria voluntária comum, sendo possível, portanto, a concessão do abono permanência desde que o servidor não exerça o seu direito de postular a aposentadoria voluntária, já que, se deferido o pedido, a sua situação jurídica funcional resta alterada, momento em que se extingue o direito ao pagamento do valor equivalente à contribuição previdenciária.

Com estas informações, concluímos o presente capítulo trazendo algumas convenções semânticas e interpretativas que servirão de esteio para a compreensão das três hipóteses de aposentadoria especial do § 4º do art. 40 da CRFB/1988, com a redação dada pela EC nº 47/2005.

### **3 . Aposentadoria Especial do Servidor com Deficiência**

#### **3.1 Histórico das Regras Hermenêuticas**

A aposentadoria especial dos servidores públicos com deficiência está assegurada no inciso I do § 4º do art. 40 da CRFB/1988, mediante a regulamentação por meio de lei complementar. No Congresso Nacional, tramita o PLC nº 454/2014, que teve origem no PLS nº 250/2005, tratando exclusivamente da situação dos servidores públicos. Porém,

---

<sup>11</sup> O voto do Ministro Relator Teori Zavascki foi aprovado por maioria, vencido o Ministro Marco Aurélio. Citados os acórdãos, no mesmo sentido: ARE nº 782.834-AgR; ARE nº 905.116-AgR; ARE nº 904.530-AgR; ARE nº 923.565-AgR; ARE nº 928.152-AgR; ARE nº 904.554-AgR; ARE nº 856.867-AgR-AgR; ARE nº 923.507-AgR.

ainda não foi concluído o processo legislativo, estando o dispositivo sem legislação específica.

Ocorre que, diante da mora legislativa quanto à regulamentação infraconstitucional da regra garantidora do direito, estas aposentadorias especiais foram, durante um largo período, asseguradas com o ajuizamento de mandados de injunção, em que se determinava a utilização subsidiária do art. 57 da LF nº 8.213/91<sup>12</sup>. Posteriormente, com a entrada em vigor da LCF nº 142/2013, em 08/5/2013, que passou a regulamentar a aposentadoria especial do trabalhador com deficiência no RGPS (§ 1º do art. 201 da CRFB/1988), os servidores públicos começaram a pleitear o reconhecimento do seu direito mediante a utilização dos requisitos e critérios específicos da nova norma.

Com efeito, no Agravo Regimental em Mandado de Injunção nº 1.613, julgado em 26/11/2014, tendo por Relator o Ministro Luiz Fux, o STF consolidou o entendimento de que a omissão deveria ser suprida com a utilização sistemática da LC nº 142/2013 naquilo que fosse compatível com o RPPS, uma vez que o retardamento injustificado do Parlamento em regulamentar a matéria estava ocasionando consequências lesivas aos servidores com deficiência. Reafirmando este posicionamento, no acórdão do Agravo Regimental em Mandado de Injunção nº 6.326, julgado em 19/8/2015 e voto condutor do mesmo Relator, consignou-se que, a partir da entrada em vigor da LC nº 142/2013, foi definida a norma regulamentadora aplicável ao exercício do direito do servidor público a esta espécie de aposentadoria especial, com critérios diferenciados.

Além das decisões proferidas em sede de controle difuso, também tramita no STF a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 32/DF, distribuída em 24/3/2015 para a Ministra Relatora Rosa Weber, em que o Procurador-Geral da República postula o reconhecimento da mora legislativa no tocante à ausência de regulamentação da aposentadoria especial do servidor público com deficiência, dificultando-se o exercício do direito pelos interessados e se voltando para o Poder Judiciário a decisão de inúmeras demandas repetidas. No mesmo ano de 2015, o Procurador-Geral da República protocolou a Proposta de Súmula Vinculante nº 118, já havendo votos lançados dos Ministros Ricardo Lewandowski e Marco Aurélio no sentido de revisar a SV nº 33 para incluir, também, a hipótese do inciso I do § 4º do art. 40 da CRFB/1988.

Assim, havendo a colmatação jurisdicional da omissão legislativa pela Suprema Corte de forma reiterada<sup>13</sup>, pensamos que poderia ser dispensável a propositura de novos mandados de injunção para o reconhecimento do direito à aposentadoria especial tendo por base a teoria da transcendência dos motivos determinantes do controle concreto de constitucionalidade<sup>14</sup>, com a extensão dos efeitos das referidas decisões a todos aqueles

---

<sup>12</sup> Por exemplo: MI nº 1.737/DF, Min. Rel. Ellen Gracie, j. 24 nov. 2009; MI nº 1.656/DF, Min. Rel. Celso de Mello, j. 31 mai. 2010; MI nº 3.322/DF, Min. Rel. Celso de Mello, j. 02 jun. 2011.

<sup>13</sup> Por exemplo: AgR no MI nº 1.885/DF, Min. Rel. Cármen Lúcia, j. 23 abr. 2015; MC no MI nº 6.500/DF, Min. Rel. Cármen Lúcia, j. 01 jun. 2016; MI nº 6.700/DF, Min. Rel. Ricardo Lewandowski, j. 16 out. 2017; MI nº 7.028/DF, Min. Rel. Ricardo Lewandowski, j. 18 dez. 2018.

<sup>14</sup> No Mandado de Injunção nº 721/DF, Min. Rel. Marco Aurélio, j. 30 ago. 2007, foi adotada a “posição concretista individual” para dizer que, inexistente a disciplina específica da aposentadoria especial do servidor, impõe-se a adoção, via pronunciamento judicial, daquela própria aos trabalhadores em geral, constante no artigo 57, § 1º, da LF nº 8.213/91. Após esta decisão, milhares de mandados de injunção adotaram o mesmo entendimento, até que houve a aprovação da Súmula Vinculante nº 33. Vê-se, portanto, que se o STF tivesse adotado uma “posição concretista geral”, como no caso dos Mandados de Injunção nºs 670/DF e 712/DF, em que se fixou a regra do direito

que estejam em idêntica situação. Com o uso da jurisprudência reiterada do STF e a complementação das regras estabelecidas na LC nº 142/2013, estariam, em tese, sendo concretizados os princípios da igualdade, impessoalidade, economicidade e celeridade processual, dentre outros, até que sobrevenha regra específica, seja em virtude da aprovação da lei complementar específica ou da reforma geral da previdência por meio da PEC nº 06/2019.

Todavia, não é esse o entendimento que prevalece no âmbito do Ministério da Previdência Social, que exige o ajuizamento de mandado de injunção, até mesmo para o reconhecimento do direito de aplicação da LCF nº 142/2013 para suprir a lacuna legislativa. A Portaria MPS nº 154/2008, atualizada até 04/9/2018, determina que o tempo de contribuição só pode ser reconhecido como tempo especial se houver amparo em decisão judicial, conforme destaca:

Art. 5º O setor competente da União, do Estado, do Distrito Federal e do Município deverá promover o levantamento do tempo de contribuição para o RPPS à vista dos assentamentos funcionais do servidor.

Parágrafo único. Até que leis complementares federais disciplinem as aposentadorias especiais previstas no § 4º do art. 40 da Constituição Federal, a informação na CTC sobre o tempo de contribuição reconhecido como tempo especial está restrita às hipóteses de: *(Incluído pela Portaria MF nº 393, de 31/08/2018)*

I - servidor com deficiência, com amparo em decisão judicial; *(Incluído pela Portaria MF nº 393, de 31/08/2018)*

Nestes termos, em havendo autorização judicial para a utilização das regras previstas no art. 3º da LC nº 142/2013, os tipos de deficiência podem ser classificados em grave, moderada e leve, desde que atestadas por meio de perícia própria (art. 5º)<sup>15</sup> e laudo técnico, podendo haver a redução do tempo de contribuição, conforme critérios estabelecidos nos incisos I, II e III, com a distinção por gênero, mas sem exigência de idade.

No que tange às formas de cálculo e reajuste, o Acórdão nº 1.502/2018 do Tribunal de Contas da União<sup>16</sup> revela quais são as teses de julgamento para a matéria:

15. [...]

(i) é inequívoco o direito garantido aos servidores portadores de deficiência de terem requisitos e critérios diferenciados de aposentadoria. No entanto, o fundamento legal previsto no art. 40, § 4º, I não afasta o comando insculpido no art. 40, § 1º da Constituição Federal, que é a regra geral de cálculo dos proventos para as aposentadorias concedidas aos servidores públicos previstas no art. 40 da CF/1988;

(ii) excetuadas as concessões com base nos critérios da legislação anterior à EC 41/2003, ou seja, as protegidas pelo direito adquirido, tem-se que as únicas aposentadorias com paridade são aquelas previstas nas regras de transição dos arts. 6º e 6º-A da EC 41/2003, 3º da EC 47/2005, e mais recentemente, a regra prevista na EC 70/2012 (aposentadoria por

---

de greve do trabalhador celetista para suprir a lacuna a todos os servidores, teriam sido reduzidos os gastos públicos com defesas judiciais em matérias idênticas.

<sup>15</sup> O art. 4º prevê que a avaliação da deficiência será médica e funcional, nos termos do Regulamento. Atualmente, a matéria está tratada na Subseção IV-A do Decreto nº 3.048/1999, incluída pelo Decreto nº 8.143/2013.

<sup>16</sup> Min. Rel. Benjamin Zymler, 1ª Câmara, j. 27 fev. 2018.

invalidez), nas quais o legislador estabeleceu uma série de requisitos que o servidor deve satisfazer para que possa fazer jus a proventos integrais e paridade, entre eles o tempo de serviço/contribuição no serviço público, na carreira e no cargo, bem como idade mínima para inativação, ou invalidez.

Por conseguinte, como já afirmamos no item “2.4” do capítulo anterior, são aplicáveis as regras dos §§ 1º, 2º, 3º, 8º e 17 do art. 40 da CRFB/1988, independentemente da data de ingresso do servidor na atividade pública.

### 3.2 O Cômputo do Tempo Ajustado ou Convertido para fins de Carência

Após a entrada em vigor da LC nº 142/2013, a Secretaria de Políticas de Previdência Social editou a Instrução Normativa nº 02<sup>17</sup>, de 13/02/2014, a fim de fixar instruções aos Regimes Próprios de Previdência Social da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em relação ao direito dos servidores públicos com deficiência amparados por ordens concedidas em mandados de injunção. A normativa reconheceu a aplicação analógica da lei complementar para o exercício do direito à aposentadoria especial com requisitos e critérios diferenciados.

A Instrução Normativa traz regras de ajuste ou conversão do tempo para aqueles que se tornarem deficientes após a filiação ao RPPS ou que tiverem alterado o seu grau de deficiência, conforme regras utilizadas no RGPS. Nos termos do § 10 do art. 40 da CRFB/1988, se a lei não pode estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício, menos ainda poderia ter feito a IN SPPS nº 02/2014, por se tratar de norma infralegal. Desta maneira, estas regras não poderiam ser consideradas autoaplicáveis pela Administração Pública, sendo necessário, para a contagem de tempo ajustado ou convertido, o ajuizamento da ação competente a fim de dirimir a questão da sua (in)constitucionalidade.

Explicamos melhor. O “tempo ajustado” está previsto no art. 7º da LC nº 142/2013 e no art. 5º da IN SPPS nº 02/2014, trazendo a possibilidade de contagem diferenciada do tempo de contribuição se a condição da pessoa com deficiência sobrevier à filiação ou se houver alteração no grau de deficiência. Nestes casos, ocorre a redução proporcional dos tempos de contribuição previstos nos incisos I, II e III do art. 4º (que transcrevem literalmente os incisos I, II e III do art. 3º da LC nº 142/2013), considerando-se o número de anos de exercício da atividade laboral sem e com deficiência, conforme as tabelas que seguem:

**Tabela 5 – Tempo ajustado para fins de carência - Mulher**

MULHER			
Tempo a ajustar	Multiplicadores		
	Para 20 anos (Deficiência Grave)	Para 24 anos (Deficiência Moderada)	Para 28 anos (Deficiência Leve)
De 20 anos	1,00	1,20	1,40
De 24 anos	0,83	1,00	1,17
De 28 anos	0,71	0,86	1,00
De 30 anos	0,67	0,80	0,93

Fonte: Instrução Normativa SPPS nº 02/2014, art. 5º.

<sup>17</sup> Disponível em: <<http://sa.previdencia.gov.br/site/2013/05/INSTRU%C3%87%C3%83O-NORMATIVA-SPPS-n%C2%BA-02-de-13fev2014-publicada.pdf>>. Acesso em: 07 abr. 2019.

**Tabela 6 – Tempo ajustado para fins de carência - Homem**

HOMEM			
Tempo a ajustar	Multiplicadores		
	Para 25 anos (Deficiência Grave)	Para 29 anos (Deficiência Moderada)	Para 33 anos (Deficiência Leve)
De 25 anos	1,00	1,16	1,32
De 29 anos	0,86	1,00	1,14
De 33 anos	0,76	0,88	1,00
De 35 anos	0,71	0,83	0,94

Fonte: Instrução Normativa SPPS nº 02/2014, art. 5º.

Para aplicação da regra diferida, deve ser observado o grau de deficiência preponderante, que, nos termos do parágrafo único do art. 5º da IN SPPS nº 02/2014, será aquele em que o segurado cumpriu maior tempo de contribuição, antes de ajustado, e servirá como parâmetro para definir o tempo mínimo necessário para a aposentadoria voluntária dos incisos I, II e III do art. 4º.

O “tempo convertido”, por sua vez, está descrito no art. 6º da Instrução Normativa e se dá com a conversão em tempo com deficiência do tempo em que, antes da transposição para o regime jurídico único estatutário, o servidor exerceu, sob o regime celetista, atividades sujeitas a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, e que fundamentam a concessão da aposentadoria especial do art. 57 da LF nº 8.213/91, desde que o resultado seja mais favorável ao servidor, de acordo com as seguintes tabelas:

**Tabela 7 – Tempo convertido para fins de carência - Mulher**

MULHER			
Tempo a converter	Multiplicadores		
	Para 20 anos (Deficiência Grave)	Para 24 anos (Deficiência Moderada)	Para 28 anos (Deficiência Leve)
De 25 anos	0,80	0,96	1,12

Fonte: Instrução Normativa SPPS nº 02/2014, art. 6º.

**Tabela 8 – Tempo convertido para fins de carência - Homem**

HOMEM			
Tempo a converter	Multiplicadores		
	Para 25 anos (Deficiência Grave)	Para 29 anos (Deficiência Moderada)	Para 33 anos (Deficiência Leve)
De 25 anos	1,00	1,16	1,32

Fonte: Instrução Normativa SPPS nº 02/2014, art. 6º.

No nosso entender, tais dispositivos conflitam com o que está disposto no § 10 do art. 40 da CRFB/1988 por serem espécies de contagem de tempo fictício para a carência do tempo de contribuição. Portanto, estes direitos não podem ser reconhecidos diretamente pela Administração Pública, devendo haver a judicialização por parte do servidor interessado, a fim de que o STF se manifeste sobre o assunto e firme o limite hermenêutico enquanto perdurar a omissão legislativa na regulamentação da aposentadoria especial

do servidor com deficiência. Assim, ficará estabelecido se a LCF nº 142/2013 se aplica na sua integralidade ou se é somente “no que couber”, evitando-se o conflito com regras já estabelecidas no art. 40 da Constituição.

### 3.3 Tempo de Serviço Público e Tempo no Cargo Público

O art. 4º da IN SPPS nº 02/2014 estabelece como requisitos para a aposentadoria voluntária especial do servidor com deficiência, além dos tempos de contribuição diferenciados em razão do gênero e do grau de deficiência, o tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria. Estes requisitos foram trazidos da aposentadoria voluntária comum, que consta no inciso III do § 1º do art. 40 da CRFB/1988.

Diante disso, como não existe regulamentação específica para a hipótese de aposentadoria especial, aplicam-se as regras comuns da aposentadoria voluntária em complementação ao art. 3º da LC nº 142/2013, não se tratando de mescla de regimes. Os demais critérios e requisitos estabelecidos nas alíneas “a” e “b” do inciso III do § 1º do art. 40 da CRFB/1988 não se aplicam, tendo em vista que devem ser utilizadas as regras específicas do trabalhador privado constantes na lei complementar, como já assentado pelo STF.

### 3.4 Conclusões

Em resumo, são estas as principais características da aposentadoria voluntária especial do servidor com deficiência:

i) não existe, até o momento, lei complementar que regulamente o disposto no inciso I do § 4º do art. 40 da CRFB/1988, de forma geral;

ii) o STF reconheceu o direito à aposentadoria especial do servidor com deficiência com a colmatação da lacuna legislativa mediante a aplicação da LCF nº 142/2013 naquilo que for compatível com o RPPS, mas em sede de controle difuso de constitucionalidade e sem repercussão geral;

iii) embora esteja em tramitação a ADO nº 32/DF e a Proposta de Súmula Vinculante nº 118, ainda não há decisão final no controle concentrado; assim, nos termos do art. 5º da Portaria MPS nº 154/2008, atualizada até 04/9/2018, ainda é necessário o ajuizamento de mandado de injunção para reconhecer o direito de aplicação da LCF nº 142/2013;

iv) não são autoaplicáveis as conversões de tempo ajustado e tempo convertido, constantes no art. 7º da LCF nº 142/2013 e nos arts. 5º e 6º da IN SPPS nº 02/2014, porque pode ser considerado tempo ficto e contrariar o disposto no § 10 do art. 40 da CRFB/1988, matérias que também necessitam da judicialização para que o STF se pronuncie sobre os limites de aplicação das regras;

v) não há idade mínima; contudo, podem ser exigidos os requisitos de tempo de efetivo serviço e tempo no cargo público em que se der a aposentadoria especial do servidor com deficiência, em virtude da regra comum de aposentadoria voluntária constante no inciso III do § 1º do art. 40 da CRFB/1988, conforme art. 4º da IN SPPS nº 02/2014;

vi) está em tramitação a PEC nº 54/2013 com o objetivo de alterar o art. 6-A da EC nº 41/2003 para incluir a aposentadoria voluntária especial do servidor com deficiência dentre as hipóteses em que estarão garantidos os proventos integrais pela última remuneração no cargo efetivo e paridade;

vii) após a realização da perícia própria e estando reconhecido o direito à aposentadoria especial com requisitos e critérios diferenciados, o servidor público com deficiência pode optar por continuar trabalhando, momento em que passa a receber o abono permanente até que estejam completadas as regras de outro regime constitucional de aposentadoria, como aqueles previstos nas ECs nº 41/2003 e 47/2005 (item “2.3”, supra), a fim de manter as garantias de proventos integrais pela última remuneração no cargo efetivo e paridade; e

viii) o grau de deficiência não implica incapacidade para o trabalho, critério que somente pode ser aferido por profissionais especializados para enquadramento na aposentadoria especial do inciso I do § 4º do art. 40 da CRFB/1988, diferenciando-se, portanto, da hipótese de aposentadoria por invalidez, prevista no inciso I do § 1º do art. 40 da CRFB/1988 e no art. 6-A da EC nº 20/1998.

Segue o quadro-resumo:

**Tabela 9 – Regra Especial – Servidor com deficiência**

Aposentadoria especial da pessoa com deficiência <sup>18</sup>	Inciso I do § 4º do art. 40 da CRFB/1988, c/c art. 3º da LCF nº 142/2013, incisos I, II e III
Idade	Independe
Tempo de contribuição	Deficiência grave: 25 anos (homem) 20 anos (mulher) Deficiência moderada: 29 anos (homem) 24 anos (mulher) Deficiência leve: 33 anos (homem) 28 anos (mulher)
Tempo de serviço público	10 anos (inciso III do § 1º do art. 40 da CRFB/1988, com redação dada pela EC nº 20/1998)
Tempo no cargo público	5 anos (inciso III do § 1º do art. 40 da CRFB/1988, com redação dada pela EC nº 20/1998)
Proventos	Integrais pela média das contribuições. Base legal: §§ 1º, 2º, 3º e 17 do art. 40 da CRFB/1988, art. 1º da LF nº 10.887/2004 e inciso I do art. 8º da LCF nº 142/2013.
Reajuste	Valor real (sem paridade). Base legal: § 8º do art. 40 da CRFB/1988.

<sup>18</sup> Além da aposentadoria especial, a LCF nº 142/2013 regulamenta a aposentadoria por idade da pessoa com deficiência, conforme critérios estabelecidos no art. 3º, inciso IV: idade: 60 anos (homem) e 55 anos (mulher); tempo de contribuição: 15 anos; proventos: cálculo proporcional à razão de 70% (setenta por cento) mais 1% (um por cento) do salário de benefício por grupo de 12 (doze) contribuições mensais até o máximo de 30% (trinta por cento). Esta espécie de aposentadoria voluntária com requisitos mais benéficos poderá vir a ser pleiteada pelos servidores com deficiência, mas não iremos detalhar as características desta hipótese no presente artigo.

## 4 . Aposentadoria Especial pelo Exercício de Atividades de Risco

### 4.1 Histórico das Regras Hermenêuticas

O inciso II do § 4º do art. 40 da CRFB/1988, que trata da aposentadoria especial das atividades de risco, continua sem regulamentação geral. Nos Mandados de Injunção nºs 833/DF e 844/DF (Ministro Relator Luís Roberto Barroso, julgados em 03/3/2016, Tribunal Pleno), o STF firmou o entendimento de que somente se pode falar em mora legislativa nos casos em que a periculosidade é inequivocamente inerente ao cargo, não sendo possível reconhecê-la em casos de exposição eventual, como nas categorias de Oficiais de Justiça<sup>19</sup> e de Guarda Municipal<sup>20</sup>, que não tiveram garantido o direito subjetivo constitucional à aposentadoria especial do inciso II. Desta forma, como a definição do que vem a ser “atividade de risco” compreende um conceito jurídico indeterminado, somente norma de caráter nacional, editada pela União, poderá uniformizar o entendimento e especificar quais são os requisitos e critérios de cada categoria que sujeita o servidor a um determinado tipo de risco de periculosidade<sup>21</sup>.

Contudo, a categoria de policial civil teve a LCF nº 51/1985 reconhecida como regra própria da hipótese de aposentadoria especial prevista no inciso II do § 4º do art. 40, por se tratar de uma exceção à regra geral prevista no art. 103<sup>22</sup> da Constituição Federal de 1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 01/1969. Conforme Ives Gandra da Silva Martins<sup>23</sup> e decisão proferida pelo STF em sede de repercussão geral<sup>24</sup>, a lei complementar foi recepcionada pela CRFB/1988 e emendas posteriores, considerando-se plenamente viável o regime especial de inativação aos policiais, porque previa, no inciso I, a aposentadoria voluntária com proventos integrais após 30 anos de serviço, desde que contassem com 20 anos de efetivo exercício em cargo de natureza estritamente policial. Portanto, a partir de 13/10/2010, estas normas foram consideradas hábeis a tutelar os direitos dos servidores policiais civis.

---

<sup>19</sup> Por exemplo: Emb. Decl. no Segundo Ag. Reg. No Mandado de Injunção nº 4.899/DF, Min. Rel. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 16 jun. 2016; MI nº 6.556 AgR/DF, Min. Rel. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 16 jun. 2016; MI nº 1.542 ED/DF (Mandado de Injunção Coletivo), Min. Rel. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 17 mar. 2016.

<sup>20</sup> Por exemplo: Agravo Regimental em Mandado de Injunção nº 6.770/DF, Min. Rel. Luíz Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 20 jun. 2018; Agravo Regimental no Mandado de Injunção nº 6.874/DF, Min. Rel. Alexandre de Moraes, Min. Rel. do Acórdão Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 20 jun. 2018, com decisão por maioria para que a possibilidade de os Ministros aplicarem, em casos idênticos, de forma monocrática, o entendimento firmado na sessão; Segundo Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.133.87/SP, Min. Rel. Gilmar Mendes, Segunda Turma, j. 12 mar. 2019.

<sup>21</sup> Esta é a posição do Ministério do Trabalho e Previdência Social na Nota Explicativa nº 06/2016/CGNAL/DRPSP/SPPS/MTPS, de 11/05/2016.

<sup>22</sup> “Art. 103. Lei complementar, de iniciativa exclusiva do Presidente da República, indicará quais as exceções às regras estabelecidas, quanto ao tempo e natureza de serviço, para aposentadoria, reforma, transferência para a inatividade e disponibilidade.”

<sup>23</sup> MARTINS, Ives Gandra da Silva. Parecer. *Repertório de Jurisprudência IOB*. 1ª quinzena de agosto, n. 15, 2008, p. 619.

<sup>24</sup> Recurso Extraordinário nº 567110/AC, Min. Rel. Cármen Lúcia, j. 13 out. 2010, Tribunal Pleno. Tema nº 26: “Concessão de aposentadoria especial a policiais civis nos termos da Lei Complementar nº 51/85.” Tese: “O inciso I do artigo 1º da Lei complementar 51/1985 foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988.”

Em 15/5/2014, entrou em vigor a LCF nº 144/2014, que atualizou a ementa da LCF nº 51/1985 (“Dispõe sobre a aposentadoria do servidor público policial, nos termos do § 4º do art. 40 da Constituição Federal”) e distinguiu as características das aposentadorias de homens e mulheres policiais civis. O “inciso I”, que tratava da aposentadoria compulsória aos 65 anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, qualquer que fosse a natureza dos serviços prestados, foi “revogado expressamente” pelo art. 3º da LCF nº 152, de 03/12/2015; enquanto o art. 2º desta lei elevou a idade da aposentadoria compulsória para 75 anos de idade em todas as esferas federativas, fulcro no inciso II do § 1º do art. 40 da CRFB/1988, com a redação dada pela EC nº 88/2015.

Por sua vez, o “inciso II” regulamentou a aposentadoria voluntária especial, independentemente da idade, a ser concedida com “proventos integrais”: ao homem, que conte com 30 anos de contribuição e 20 anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial; e à mulher, que conte com 25 anos de contribuição e 15 anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial.

Em relação à LCF nº 144/2014, cumpre registrar que a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.241/DF, ajuizada pela Associação dos Delegados de Polícia do Brasil em 12/02/2015, questiona dois aspectos: (i) “vício formal”, pelo fato de a matéria ser de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, contrariando os arts. 2º e 61, § 1º, alínea “c”, da CRFB/1988; e (ii) “vício material”, já que a EC nº 20/1998 manteve a aposentadoria compulsória aos 70 anos de idade e a nova redação configuraria tratamento discriminatório. Em 16/9/2015, o Procurador-Geral da República (PGR) proferiu parecer no sentido de que não havia vício formal, eis que “a Lei Complementar nº 144/2014 contém regras gerais, de caráter nacional, aplicáveis a toda a categoria de servidores policiais, tanto na esfera federal quanto na estadual e no Distrito Federal”. E, quanto ao segundo aspecto, opinou por ser declarada a inconstitucionalidade da expressão “qualquer que seja a natureza dos serviços prestados”, constante no inciso I do art. 1º. Em que pese o processo esteja concluso com o Ministro Relator Gilmar Mendes desde 03/8/2017, considerando que houve a revogação do inciso I pela LCF nº 152/2015 posteriormente ao referido parecer do PGR, é bem provável que seja declarada a perda superveniente do objeto desta ADI, a exemplo da decisão monocrática proferida em 21/10/2016 nos autos da ADI nº 5.129/DF, com idêntica postulação.

De outro lado, a Confederação dos Servidores Públicos do Brasil interpôs a Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 37/DF em 12/5/2015, que segue apensada à ADI nº 5.241/DF, pugnando pela inexistência de vícios formal e material em todos os seus dispositivos. A manifestação do PGR foi juntada em 01/8/2017 no sentido de que a ação deveria ser conhecida parcialmente em relação ao inciso I, tendo em vista a prejudicialidade da análise por causa da perda superveniente do objeto. E, quanto ao inciso II, a conclusão foi pela procedência do pedido, considerando constitucionais as disposições porque o regime constitucional de aposentadoria dos servidores públicos prevê distinções de requisitos entre homens e mulheres, em virtude da desigualdade de gênero e da dupla jornada de trabalho da mulher<sup>25</sup>.

Tratando indiretamente sobre a LCF nº 144/2014, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 28/SP, o Voto da Ministra Relatora Cármen Lúcia

---

<sup>25</sup> De acordo com o parecer: “[...] a LC nº 51/85 foi atualizada à nova ordem constitucional, que estabelece requisitos diferentes para concessão de aposentadoria para homens e mulheres, e à nova realidade do mercado de trabalho, com maior inserção da mulher, inclusive em carreiras tradicionalmente ocupadas por homens”.

foi aprovado por maioria em sessão de 16/4/2015, sendo reconhecida a legislação como norma geral nacional, criada nos termos do § 4º do art. 24 da CRFB/1988, bem como foi admitida a diferenciação de critérios de aposentadoria por gênero. O Estado de São Paulo apresentou o Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.093.488, que teve negado o provimento por unanimidade em sessão plenária virtual do STF, realizada no período de 18/5/2018 a 24/5/2018.

#### 4.2 A Juridicidade da Regra Especial para os Policiais Civis

No tocante à LCF nº 144/2014, tendo em conta que não houve expedição de medida liminar para suspender os seus efeitos nas ações constitucionais em tramitação; que é concorrente a competência legislativa prevista no art. 24 da CRFB/1988 para a edição de normas sobre previdência social (inciso XII); e que, tanto o STF quanto a Procuradoria Geral da República já se manifestaram acerca do caráter geral da referida legislação e da possibilidade de regras distintas por gênero, entendemos que prevalece a presunção relativa (*iuris tantum*) de constitucionalidade e a norma deve ser aplicada porque: (i) durante a sua formação no Poder Legislativo, passou pelo controle prévio de constitucionalidade; e (ii) o Poder Judiciário, como guardião da Constituição e competente para o exame em abstrato, teve pronunciamento sobre a sua constitucionalidade, ainda que de forma reflexa, nos autos da ADO nº 28/SP.

Neste caso, é cabível a interpretação legitimadora do preceito porque requisitos distintos em razão de gênero são admissíveis para as regras gerais de aposentadoria de servidor público, como se depreende da leitura do inciso III do § 1º (homem e mulher) e do § 5º (professor e professora) do art. 40 da CRFB/1988. Ademais, o § 4º admite a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria especial aos servidores que exerçam atividades de risco, mediante regulamentação. Por estas razões, a LCF nº 144/2014, de caráter nacional, suprimiu a limitação da eficácia da norma constitucional e alterou a LCF nº 51/1985, que havia sido recepcionada pela CRFB/1988, em entendimento já firmado pelo STF.

Com efeito, a única ação constitucional que trata especificamente da matéria, até o momento, é a Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 37/DF, referida no item anterior. Não bastasse isso, quanto ao fundamento dizente com o vício formal, há julgados<sup>26</sup> da Corte Suprema, proferidos em sede de Mandados de Injunção ajuizados para o reconhecimento do direito à aposentadoria especial em virtude da mora legislativa, no sentido de que a competência concorrente para legislar sobre a previdência dos servidores públicos não afastou a necessidade da edição de norma regulamentadora de caráter nacional, cuja iniciativa é da União.

Mais recentemente, como já registrado, a análise indireta da LCF nº 144/2014 foi realizada nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 28/SP, conferindo-lhe a característica de norma geral, editada nos termos da competência concorrente prevista no § 4º do art. 24 da CRFB/1988. Aliás, a competência privativa do Presidente da República para a criação de leis sobre previdência, prevista na letra “c” do inciso II do § 1º do art. 61 da CRFB/1988, restringe-se aos servidores públicos da União e é

---

<sup>26</sup> Por exemplo: Agravo Regimental em Mandado de Injunção nº 1.545/DF-AgR, Min. Rel. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, j. 16 mai. 2012; Embargos de Declaração no Agravo Regimental no Mandado de Injunção nº 2.077/DF, Min. Rel. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 18 set. 2014.

para a elaboração de normas específicas, já que a competência para normas gerais é do Congresso Nacional, conforme previsto no inciso XII e §§ 1º e 4º do art. 24.

Diante destas considerações, concluímos que deve ser conferida presunção de constitucionalidade à LCF nº 144/2014 enquanto a norma estiver em vigor ou não houver interpretação diversa por parte do STF.

### 4.3 Questão Controvertida da Categoria Policial: Regras de Cálculo e Reajuste

A despeito das interpretações atualmente existentes quanto à forma de cálculo e reajuste, pensamos que não é mais possível a utilização de fundamentos com base na Constituição Federal de 1967 e na EC nº 01/1969, pois estamos sob uma nova ordem constitucional e legal que regulamenta os regimes de aposentadoria dos servidores públicos, onde prevalece a regra obrigatória da contributividade, forte na EC nº 20/1998. Por isso, como consignado no item “2.4”, supra, a regra de cálculo e de reajuste devem ser aquelas que constam nos §§ 1º, 2º, 3º, 8º e 17 do art. 40 da CRFB/1988, com os critérios da LF nº 10.887/2004.

Neste sentido, colacionamos o acórdão do Tribunal de Contas de Minas Gerais ao resolver o Incidente de Inconstitucionalidade nº 898.492, com julgamento finalizado na Sessão Plenária de 26/4/2017 e voto da Conselheira Relatora Adriene Andrade, reconhecendo a inconstitucionalidade do § 2º do art. 20-B da Lei Complementar Estadual nº 84/2005, assim ementado:

INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE. APOSENTADORIAS ESPECIAIS DOS SERVIDORES DA POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DE MINAS GERAIS. PRELIMINAR DE ADMISSIBILIDADE. INADMITIDO O INCIDENTE, RELATIVAMENTE AO § 2º DO ART. 73 DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N. 129/2013. RECONHECIDA A RELEVÂNCIA DO EXAME DA CONSTITUCIONALIDADE DO § 2º DO ART. 20-B DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N. 84/2005. MÉRITO. APLICAÇÃO DE CRITÉRIOS E REQUISITOS DIFERENCIADOS PARA O CÁLCULO DOS PROVENTOS. INCOMPATIBILIDADE VERTICAL COM O § 4º DO ART. 40 DA CONSTITUIÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. [...]

2. O então § 2º do art. 20-B da Lei Complementar Estadual n. 84/05, ao dispor, com base na totalidade da remuneração do cargo efetivo, sobre a forma de cálculo e de revisão dos proventos com paridade, em relação à remuneração dos servidores em atividade, exorbitou da norma geral da União que estabelece “proventos integrais” à aposentadoria voluntária do servidor policial, devendo ser afastada sua aplicabilidade por este Tribunal de Contas, nos termos da Súmula n. 347 do STF.

No Tribunal Regional Federal da 4ª Região, o seguinte aresto retrata a interpretação da Corte:

APELAÇÃO. PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DO SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL DO PODER EXECUTIVO. LEI Nº 12.618/2012. APLICAÇÃO AOS SERVIDORES POLICIAIS. DIREITO À INTEGRALIDADE. EXTINÇÃO PELA EC 41/03. 1. A Emenda Constitucional nº 41/03 suprimiu dos servidores públicos o direito à integralidade, ou seja, o servidor público ao se aposentar perdeu o direito a ter os seus proventos de inatividade correspondentes à última remuneração percebida em atividade. Com a regra atual, o servidor se aposentará com a remuneração calculada com base na média das 80% (oitenta por cento) melhores contribuições previdenciárias incidentes sobre as suas remunerações (art.

1º da Lei 10.887/2004, a qual dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional nº 41/03). 2. Pelo art. 40, *caput*, da Constituição Federal, bem como pela Lei 10.887/2004, a nova sistemática dos critérios de concessão das aposentadorias pelo regime próprio, incluindo o cálculo pela média das contribuições, abrange todos os servidores públicos. O § 4º do art. 40 da CF, ao seu turno, permite a adoção, por meio de lei complementar, de critérios diferenciados para a concessão da aposentadoria daqueles que exercem atividades de risco. 3. A Lei Complementar nº 51/85, alterada pela Lei Complementar n. 144/14, a qual trata da aposentadoria especial dos servidores policiais, garante-lhes a aposentação voluntária, com proventos integrais, independentemente da idade: a) após 30 (trinta) anos de contribuição, desde que conte, pelo menos, 20 (vinte) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, se homem; b) após 25 (vinte e cinco) anos de contribuição, desde que conte, pelo menos, 15 (quinze) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, se mulher. 4. A lei que regulamenta a aposentadoria diferenciada dos servidores policiais fala tão somente em aposentadoria com "proventos integral" (oposto à aposentaria proporcional), não sendo possível depreender que o termo "proventos integrais" equivale à aposentadoria com base na última remuneração do servidor na ativa. 5. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI nº 3.817/DF, ratificada, em sede de repercussão geral, nos autos do RE nº 567.110/ACRG, ocasião em que reconheceu a recepção pela Constituição da República de 1988 do art. 1º da Lei Complementar nº 51/85, que estabelece critérios diferenciados para a aposentadoria especial de servidores públicos policiais, em momento algum reconheceu o direito à integralidade dos servidores policiais, mas tão somente os direitos previstos naquela lei complementar, ou seja, de se aposentar com tempo de serviço reduzido auferindo proventos integrais. 6. Considerando a inexistência do direito à integralidade (proventos calculados com base na última remuneração do servidor) por parte dos servidores públicos, inclusive dos que exerceram a atividade policial, por decorrência lógica, a regra do art. 40, § 14º, da Constituição Federal, que limita a contribuição do servidor ao teto pago ao regime geral de previdência, também se aplica a essa categoria. 7. [...]. (TRF4, AC 5085976-87.2014.4.04.7100, 3ª Turma, Relatora Desembargadora Marga Inge Barth Tessler, j. 19 set. 2017)

A Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul se posicionou nos seguintes termos<sup>27</sup>:

SMARH. APOSENTADORIA ESPECIAL DO POLICIAL CIVIL. FORMA DE CÁLCULO DOS PROVENTOS. LEITURA CONJUGADA DO ART. 40, §4º, II, C/C §1º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INCIDÊNCIA DOS §§3º E 17 PARA AS APOSENTADORIAS CONCEDIDAS APÓS A EC Nº 41/03, QUE EXTINGUIU A INTEGRALIDADE E A PARIDADE DO TEXTO CONSTITUCIONAL. POSSIBILIDADE DE INATIVAÇÃO COM DIREITO À PARIDADE E À INTEGRALIDADE PARA OS QUE PREENCHEM OS REQUISITOS DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS DE TRANSIÇÃO. REITERAÇÃO DO PARECER Nº 15.463/11, JÁ REAFIRMADO RECENTEMENTE PELO CONSELHO SUPERIOR DESTA PGE NO PARECER Nº 16.949/17.

E, ainda, no âmbito do STF, tramita a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.039, ajuizada pelo Governador do Estado de Rondônia, com a adoção, em 26/9/2013, do procedimento abreviado previsto no art. 12 da Lei Federal nº 9.868/1999, tendo em vista a relevância da matéria e o seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica. No processo, está sendo questionada a constitucionalidade de dispositivos introduzidos pela Lei Complementar Estadual nº 672/2012, que trata da aposentadoria de

---

<sup>27</sup> BUENO, Marília Vieira. Parecer PGE/RS nº 17.046, de 20 dez. 2016, aprovado pelo Procurador-Geral Adjunto em 28 jun. 2017.

policiais civis e concede proventos integrais pela última remuneração no cargo efetivo, paridade e outros direitos específicos.

Neste processo, o Ministro Relator Edson Fachin proferiu o seu voto em 24/5/2018 no sentido de declarar a inconstitucionalidade do § 5º do art. 91-A da LCE nº 432/2008, na redação conferida pela LCE nº 672/2012. Atualmente<sup>28</sup>, aguarda-se a devolução de vista do Ministro Alexandre de Moraes.

Apesar disso, inúmeras decisões do STF<sup>29</sup> continuam concedendo esses direitos à categoria, utilizando como fundamento o precedente firmado no Tema nº 26 (referido no item “4.1”, supra), que ainda não foi superado. Mais recentemente, em 30/10/2018, reconheceu-se a Repercussão Geral no Recurso Extraordinário nº 1.162.672/SP (Tema nº 1.019), havendo a possibilidade de, após as deliberações, ser revista a jurisprudência.

#### 4.4 Conclusões

Sintetizando as principais conclusões desta hipótese de inativação voluntária especial, temos que:

i) não existe, até o momento, lei complementar que regulamente o disposto no inciso II do § 4º do art. 40 a CRFB/1988, de forma geral;

ii) em que pese haja regulamentação para a aposentadoria especial da categoria de policial civil, nem o art. 40 do corpo permanente da CRFB/1988 e nem as ECs nº 20/98, 41/2003, 47/2005 e 70/2012 preveem as garantias de proventos integrais pela última remuneração no cargo efetivo e paridade;

iii) as formas de cálculo e de reajuste dos proventos somente podem ser fixadas por meio de emenda constitucional, cuja competência está estabelecida no art. 60 da CRFB/1988;

iv) está em tramitação a PEC nº 54/2013 com o objetivo de alterar o art. 6-A da EC nº 41/2003 para incluir a aposentadoria voluntária especial da atividade de risco dentre as hipóteses em que estarão garantidos os proventos integrais pela última remuneração no cargo efetivo e paridade;

v) a LCF nº 144/2014, que alterou a LCF nº 51/1985, criou a regime especial de aposentadoria com a regra de proventos integrais para os policiais civis, sem estabelecer as formas de cálculo e de reajuste, havendo, portanto, a incidência das regras de integralidade pela média aritmética (cálculo) e manutenção do valor real (reajuste) dos §§ 1º, 2º, 3º, 8º e 17 do art. 40, nos termos da EC nº 41/2003, apesar de existir arestos do STF em sentido diverso;

vi) o servidor público pode optar por continuar trabalhando, momento em que passa a receber o abono permanência até que estejam completos os requisitos e critérios de outro regime constitucional de aposentadoria, como aqueles previstos nas ECs nº 41/2003 e 47/2005 (item “2.3”, supra), a fim de manter as garantias de proventos integrais pela última remuneração no cargo efetivo e paridade.

---

<sup>28</sup> Consulta ao sítio: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4455383>>. Acesso em: 04 abr. 2019.

<sup>29</sup> Por exemplo: ARE nº 1.131.956 AgR/SP, Min. Rel. Gilmar Mendes, Segunda Turma, j. 04 fev. 2019; ARE nº 1.145.130 AgR/SP, Min. Rel. Luiz Fux, Primeira Turma, j. 22 out. 2018; ARE nº 1.143.185 AgR/SP, Min. Rel. Rosa Weber, Primeira Turma, j. 15 out. 2018.

A seguir, o quadro-resumo:

**Tabela 10 – Regra Especial – Servidor no exercício de atividade policial**

Aposentadoria especial de cargos de natureza estritamente policial	Inciso II do § 4º do art. 40 da CRFB/1988, c/c inciso II do art. 1º da LCF nº 51/1985, alterada pela LCF nº 144/2014
Idade	Independente
Tempo de contribuição	30 anos (homem) 25 anos (mulher)
Tempo de serviço no cargo policial	20 anos (homem) 15 anos (mulher)
Proventos	Integrais pela média das contribuições. Base legal: §§ 1º, 2º, 3º e 17 do art. 40 da CRFB/1988 e art. 1º da LF nº 10.887/2004.
Reajuste	Valor real (sem paridade). Base legal: § 8º do art. 40 da CRFB/1988.

## 5. Aposentadoria Especial pelo Exercício de Atividades que Prejudiquem a Saúde ou a Integridade Física<sup>30</sup>

### 5.1 Histórico das Regras Hermenêuticas

Em 09/4/2014, o STF aprovou em Sessão Plenária a Proposta de Súmula Vinculante – PSV nº 45, apresentada pelo Ministro Gilmar Mendes, devido ao ajuizamento de milhares de mandados de injunção<sup>31</sup> e da permanência da mora legislativa quanto ao tema. Após os debates, foi aprovada a proposta, o que resultou na edição da Súmula Vinculante nº 33, publicada no Diário da Justiça Eletrônico nº 77 e no DOU em 24/4/2014, com eficácia *erga omnes* (art. 103-A da CRFB/1988 c/c inciso II do art. 927 do CPC/2015), nos seguintes termos: “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.”

De acordo com o artigo 29 da LF nº 8.213/91, o valor do salário-de-benefício para a aposentadoria especial do trabalhador privado consiste “na média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo”, o que não resulta, necessariamente, em 100% do salário do trabalhador. Para o Regime Geral de Previdência Social, “salário-de-contribuição” é o salário do trabalhador limitado ao teto – R\$ 5.839,45, em 2019 –, que é o valor base de incidência das alíquotas das contribuições previdenciárias (8%, 9% ou 11%); enquanto “salário-de-

<sup>30</sup> Esta é a redação que consta no inciso III do § 4º do art. 40 da CRFB/88. De acordo com o inciso XIII do art. 7º da CRFB/88, as atividades especiais se referem às penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei; sendo que, atualmente, os agentes nocivos estão descritos no Anexo IV do Decreto Federal nº 3.048/1999. No âmbito do serviço público, o STF se manifestou, por exemplo, no sentido de que não pode ser reconhecido o adicional de penosidade em área de fronteira por ausência de direito constitucional subjetivo e ausência de competência do Judiciário para criar despesas sem base legal, nos termos da Súmula Vinculante nº 37: “Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia”. Exemplo: Recurso Extraordinário nº 1.098.257/PR, Min. Rel. Marco Aurélio, decisão monocrática, j. 20 fev. 2018.

<sup>31</sup> No período de 2005 a 2013, ingressaram 4.800 ações com fundamento na aposentadoria especial prevista no inciso III do § 4º do art. 40 da CRFB/1988, com decisões *inter partes*.

benefício” é o valor básico utilizado para cálculo da renda mensal da maior parte dos benefícios continuados, que equivale à média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição correspondentes a 80% de todo período contributivo.

Como a Súmula Vinculante nº 33 determinou a aplicação das regras do art. 57 da LF nº 8.213/91 para elidir a mora legislativa em relação ao reconhecimento do direito à aposentadoria especial dos servidores públicos, é necessário fazer as delimitações de quais as regras do RGPS se compatibilizam com o RPPS, tendo em vista a ressalva “no que couber” constante no texto do verbete. A leitura dos debates que levaram à edição da Súmula Vinculante é esclarecedora ao revelar que, em apenas um enunciado, não se conseguiria alcançar todos os detalhes e implicações de cada caso concreto, com todas as suas peculiaridades.

Por esta razão, os Ministros decidiram restringir o alcance da Súmula, apenas assegurando aos servidores públicos o direito à aposentadoria especial pelo exercício de atividades que prejudiquem a saúde ou a integridade física, com a aplicação da regra prevista para o RGPS, não elidindo a União do dever de editar norma regulamentadora de caráter nacional, nos termos do art. 24, inciso XII e § 1º, da CRFB/1988, em face da sua competência constitucional. Assim, a partir da publicação da Súmula Vinculante, que possui força cogente, toda a Administração Pública tem o dever de conceder a aposentadoria especial aos servidores públicos, cabendo Reclamação Constitucional se houver negativa ao seu cumprimento. Apesar disso, as concessões não podem desbordar dos limites constitucionais e legais aplicáveis à espécie.

Com efeito, a ausência de lei complementar<sup>32</sup> foi colmatada pelo STF até que a União, por iniciativa do Presidente da República ou do Congresso Nacional<sup>33</sup>, aprove a norma geral e, finalmente, especifique quais são, de fato, os requisitos e critérios aplicáveis aos servidores públicos. A dúvida, por conseguinte, está em detalhar quais são as regras do RGPS que deverão ser integradas ao RPPS, sem interferir nas competências judicial e legislativa<sup>34</sup>.

Segundo a nossa interpretação, o art. 57 define que, para obter o direito à aposentadoria especial, devem ser comprovados dois requisitos: (i) o tempo de contribuição e de trabalho por 15, 20 ou 25 anos, a depender do agente insalutífero; e (ii) a efetiva exposição de modo habitual e permanente aos agentes nocivos químicos, físicos ou biológicos durante o período mínimo para a concessão do benefício. Estas regras, contidas no *caput* e §§ 3º e 4º, são aquelas que se aplicam integralmente ao RPPS.

---

<sup>32</sup> Tramitam no Congresso Nacional projetos de lei complementar que pretendem regulamentar esta hipótese de aposentadoria especial do inciso III do § 4º do art. 40 da CRFB/1988. O principal é o de nº PLP 472/2009, ao qual foram apensados os PLP 555/2010 e PLP 147/2012. No estado em que se encontram, os projetos de lei complementar não contemplam a paridade e a integralidade pela última remuneração no cargo efetivo, até porque, se o fizessem, haveria vício de constitucionalidade por serem garantias que só podem ser estabelecidas por meio de regra de transição constante do texto constitucional ou de suas emendas. E é por isso que tramita a PEC nº 54/2013, referida no item “2.4” do segundo capítulo.

<sup>33</sup> Repercussão Geral em Recurso Extraordinário nº 797.905/SE, Min. Rel. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, Tema nº 727, j. 15 mai. 2014.

<sup>34</sup> A título exemplificativo, o Município de Porto Alegre, em virtude da omissão legislativa, editou lei específica definindo a fórmula de cálculo dos proventos de aposentadoria especial, regida pelo inciso III do § 4º do artigo 40 da CRFB/1988. O artigo 4º do Decreto Municipal nº 17.394/2011 determina que o cálculo dos proventos deve seguir a média aritmética das 80% maiores remunerações utilizadas como base para as contribuições, em consonância ao disposto na LF nº 10.887/2004.

De outro lado, pensamos que os demais dispositivos do referido art. 57 não são aplicáveis ao RPPS por incompatibilidade ou existência de regra própria, a saber:

i) § 1º – o dispositivo traz conceitos exclusivos do RGPS como salário-de-benefício e salário-de-contribuição (a não ser que o RPPS possua regras idênticas) e fixa que os proventos são calculados pela média aritmética, sendo uma exceção à incidência do fator previdenciário. Porém, o RPPS possui regra própria no texto constitucional a partir da EC nº 41/2003, com a redação dada ao § 3º do art. 40, posteriormente regulamentado pela LF nº 10.887/2004<sup>35</sup>, que são os “proventos integrais pela média das remunerações-base para a contribuição”<sup>36</sup>;

ii) § 2º – em relação à data de início do benefício da aposentadoria, o RPPS possui regra própria que, em regra, é no momento da publicação da Portaria concessiva;

iii) §§ 6º e 7º – estas regras tratam da forma de financiamento dos benefícios no RGPS, o que, no RPPS, ocorrerá por meio de contribuições por alíquotas fixadas em cada esfera federativa; e

iv) § 8º – para o RGPS, está estabelecido o cancelamento automático da aposentadoria daquele que continuar laborando em condições especiais. No RPPS, o servidor público, conforme normas atualmente em vigor, pode optar por seguir trabalhando e receber o abono permanência até completar os requisitos para outra hipótese constitucional de aposentadoria mais benéfica. Contudo, no momento em que houver o requerimento da aposentadoria especial, não poderá mais continuar laborando na atividade e, em consequência, é suspenso o abono.

No mesmo sentido, a Nota Técnica nº 02/2014/CGNAL/DRPSP/SPPS/MPS, de 15/5/2014, delimitou a amplitude dos efeitos da Súmula Vinculante nº 33, observando que “a extensão não é ampla, pois no verbete sumular consta a expressão *‘no que couber’*, que estabelece a possibilidade de restrição para a adoção das normas do RGPS ao servidor”. Adicionalmente, o próprio texto constitucional, no § 12 do art. 40 da CRFB/1988, acrescido pela EC nº 20/1998, autoriza o RPPS a utilizar, naquilo que for compatível, os requisitos e critérios fixados pelo RGPS.

---

<sup>35</sup> No que tange à forma de cálculo do benefício da aposentadoria especial, a Nota Técnica nº 02/2014/CGNAL/DRPSP/SPPS/MPS concluiu, no Capítulo V, tópico 87, alínea k, que devem ser utilizados os dispositivos do art. 40 da Constituição Federal, com as alterações introduzidas pela EC nº 41/2003, cuja regulamentação foi feita pela LF nº 10.887/2004. Da mesma forma: Orientação Normativa MPOG nº 16/2013, alterada pela Orientação Normativa MPOG nº 5/2014, e Instrução Normativa MPS/SPPS nº 01/2010, com a redação dada pela Instrução Normativa SPPS nº 03, de 23/5/2014.

<sup>36</sup> Há Tribunais de Contas que corroboram este entendimento, exemplificativamente: TCE/PR - Acórdão nº 1.041/16, Voto do Conselheiro José Durval Mattos do Amaral, julgado pelo Tribunal Pleno em 10 mar. 2016, na Consulta com força normativa, processo nº 204.294/15; TCE/MG - Acórdão da Consulta nº 932.879, julgado em 25 mar. 2015, com voto do Conselheiro Wanderley Ávila, aprovado por unanimidade, em resposta aos questionamentos do Fundo de Aposentadoria e Pensão do Servidor Público Municipal de Cambuí; TCE/MT – Consulta formulada pelo Fundo Municipal de Previdência Social dos Servidores de Feliz Natal, julgada pelo Tribunal Pleno no dia 05 abr. 2016, com a expedição da Resolução de Consulta nº 7/2016 – TP, Voto do Conselheiro Substituto João Batista Camargo; TCU – Acórdão nº 13.561/16, julgado pela Segunda Câmara em 06 dez. 2016, com aprovação unânime do Voto da Ministra Relatora Ana Arraes. Na doutrina, citamos o seguinte artigo: SOUSA, Marina Andrade Pires. Aposentadoria especial do servidor: controvérsias sobre a aplicação das decisões do Supremo Tribunal Federal. In: MOGNON, Alexander (Coord.). *Regimes Próprios: Aspectos Relevantes*. 9º vol., 2015, pp. 290-319. Disponível em: <[https://www.abipem.org.br/wp-content/uploads/2018/11/APEPREM\\_LIVRO\\_MIOLO9.pdf](https://www.abipem.org.br/wp-content/uploads/2018/11/APEPREM_LIVRO_MIOLO9.pdf)>. Acesso em: 27 abr. 2019.

Quanto ao § 5º, que trata da possibilidade de conversão do tempo especial, o assunto será tratado mais adiante, em tópico específico.

### 5.2 Comprovação do Tempo de Natureza Especial

Em relação à caracterização e comprovação do tempo de natureza especial, a regra aplicável ao RGPS é a legislação em vigor na época do exercício das atribuições do trabalhador – princípio *Lex Tempus Regit Actum*. De acordo com a regra anterior à Lei Federal nº 9.032/1995, bastava que o trabalhador demonstrasse que pertencia à determinada categoria profissional, conforme catalogação existente na época, para fazer jus à aposentadoria especial. Após, estabeleceu-se que deve haver a comprovação da efetiva exposição aos agentes físicos, químicos ou biológicos durante o período laborado, estando a matéria atualmente regulada pelo § 1º do art. 70 do Decreto Federal nº 3.048/99 e pelo art. 2º da Instrução Normativa MPS/SPPS nº 01/2010, com a redação dada pela Instrução Normativa SPPS nº 03, de 23/5/2014.

Ainda no âmbito do RGPS, são exigíveis: (i) o PPP – Perfil Profissiográfico Previdenciário (§ 4º do art. 58 da LF nº 8.213/91 e IN INSS/DC nº 96/2003), constituindo-se em um documento histórico-laboral do trabalhador que reúne os dados administrativos, registros ambientais, resultados de monitoração biológica, dentre outros dados, durante todo o período em que foram exercidas as atividades na empresa; (ii) o LTCAT – Laudo Técnico de Condições Ambientais do Trabalho, formulário de informações sobre atividades exercidas em condições especiais (§§ 1º, 2º e 3º do art. 58 da LF nº 8.213/91); e (iii) o parecer da perícia médica (estes dois últimos constam na IN SPPS/MPS nº 01/2010). Porém, os documentos emitidos antes da LF nº 8.213/91 são aceitos como prova, conforme as regras que vigoravam naquele momento histórico.

No RPPS, a apresentação desses documentos pelos servidores públicos que exerceram atividades especiais anteriores à edição da Lei Federal nº 9.032/1995 também está dispensada, sendo necessário, tão somente, que sejam enquadrados nas categorias profissionais estabelecidas na regulamentação anterior.

Além disso, como a utilização das normas do RGPS só se tornaram vinculantes ao RPPS a partir da sumulação pelo STF (24/4/2014), a Administração Pública deve adotar as medidas necessárias tendentes à elaboração dos documentos, a fim de possibilitar a aferição das condições da atividade e do ambiente de trabalho para a concessão da aposentadoria especial aos servidores públicos. Essa documentação deve ser emitida pela Administração Pública tanto para o regime estatutário quanto para o regime geral; porém, a Certidão de Tempo de Contribuição (CTC) que se refere ao período de trabalho no RGPS deverá ser emitida pelo INSS.

### 5.3 Conversão do Tempo Especial em Comum

A conversão do tempo especial em comum está regrada para o trabalhador privado. Trata-se de uma forma de compensação pelo período em que houve exposição do corpo humano em meio ambiente insalubre, sendo um direito que decorre da diminuição do tempo que está em serviço, reduzindo-se o período contributivo. De acordo com o art. 70 do Decreto Federal nº 3.048/1991, que regulamenta a LF nº 8.213/1991, a conversão é feita com a utilização dos seguintes multiplicadores:

**Tabela 11 – Conversão de tempo especial em comum**

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

Fonte: Decreto Federal nº 3.048/1991, art. 70

Conforme estes critérios de contagem diferenciada, 25 anos de trabalho insalubre para um homem corresponde a 35 anos de trabalho comum, situação que poderia ser considerada para a concessão de outro regime de aposentadoria ao servidor público, desde que implementados os demais requisitos e critérios mais rígidos.

Todavia, a contagem diferenciada do tempo de serviço prestado em condições especiais já foi amplamente debatida pelo STF, tendo sido firmado o posicionamento de que não seria possível a conversão do tempo especial em comum para efeitos de aposentadoria, pois o § 5º do art. 57 da LF nº 8.213/91 contraria o disposto no § 10 do art. 40 da CRFB/1988, sendo vedado o cômputo de tempo de contribuição fictício.

Nas razões de decidir do acórdão que resultou na edição da Súmula Vinculante nº 33, a Suprema Corte não autorizou a conversão por não ser possível a apreciação da matéria em sede de mandado de injunção. Porém, o tema retornou posteriormente no Mandado de Injunção nº 4.204<sup>37</sup>, sendo que o Ministro Luís Roberto Barroso, relator, proferiu voto, em 30/4/2015, asseverando que a conversão de tempo especial em comum por um fator multiplicador decorre diretamente do direito constitucional à aposentadoria especial e não incide na proibição de cômputo de tempo ficto. Disse, ainda, que o direito está previsto no § 5º do art. 57 da LF nº 8.213/1991, cuja aplicação é garantida ao regime próprio por força do § 12 do art. 40 da CRFB/1988. Contudo, naquela mesma sessão, o Ministro Gilmar Mendes requereu vista do processo, estando pendente de julgamento até o momento<sup>38</sup>.

A vedação da contagem de tempo de contribuição fictício foi inserida na Constituição pela EC nº 20/1998 para evitar a contagem em dobro de licença-prêmio ou férias não gozadas e indenizadas. Por sua vez, o direito à aposentadoria especial veio ao texto constitucional em momento posterior, por meio da EC nº 47/2005, mas com a reserva do regimento à lei complementar. Em análise aos projetos que buscam regulamentar a hipótese do inciso III do § 4º do art. 40 da CRFB/1988, o art. 4º do PLP nº 472/2009 estabelece a conversão do tempo especial em comum, assim como os arts. 5º e 6º do PLP nº 147/2012. Porém, como ainda não tiveram esgotados os procedimentos legislativos e não fazem parte do arcabouço jurídico, não podem reger as relações trabalhistas dos servidores públicos.

Desta maneira, diante da lacuna legislativa, não suprida de forma expressa em sede judicial até agora, prevalece o entendimento de que não é aplicável o § 5º do art. 57 da

<sup>37</sup> Ainda, nos autos do Recurso Extraordinário nº 1.014.286/SP, Min. Rel. Luiz Fux, foi reconhecida a repercussão geral acerca da contagem diferenciada, pendente de julgamento. Tema nº 942: “Possibilidade de aplicação das regras do regime geral de previdência social para a averbação do tempo de serviço prestado em atividades exercidas sob condições especiais, nocivas à saúde ou à integridade física de servidor público, com conversão do tempo especial em comum, mediante contagem diferenciada.”

<sup>38</sup> Conforme consulta realizada no *site* do Supremo Tribunal Federal em 06/4/2019.

LF nº 8.213/1991 e, como decorrência lógica, está vedada a conversão de tempo especial em comum para o servidor público.

#### 5.4 Conclusões

As principais características e regras da aposentadoria especial do inciso III do § 4º do art. 40 da CRFB/1988 podem ser assim resumidas:

i) o STF promulgou a Súmula Vinculante nº 33, dotada de eficácia *erga omnes*, a fim de determinar a aplicação das regras do RGPS, no que couber, à aposentadoria especial do servidor público que exerça atividades que causem prejuízo à saúde ou à integridade física;

ii) o trabalho do servidor deve ser permanente, não ocasional e nem intermitente, durante 25 anos<sup>39</sup>, devidamente comprovado por meio de PPP, LTCAT e perícia médica, conforme *caput* e §§ 3º e 4º do art. 57 e art. 58 da LF nº 8.213/1991, c/c IN INSS/DC nº 96/2003 e IN SPPS/MPS nº 01/2010;

iii) o tempo de contribuição deve ser idêntico ao tempo de exposição ao risco, que é de 25 anos, nos termos do § 9º do art. 40 da CRFB/1988, sendo que a Certidão de Tempo de Contribuição deve constar expressamente que se trata de atividade especial, de acordo com inciso IV do art. 8º da Portaria MPS nº 154/2008, incluído pela Portaria MF nº 393/2018;

iv) os proventos são integrais (100%) pelo regime de média (80% maiores remunerações de contribuição), sendo aplicáveis os §§ 1º, 2º, 3º e 17 do art. 40 da CRFB/1988 e art. 1º da LF nº 10.887/04, e o reajuste anual deve preservar o valor real do benefício (§ 8º do art. 40 da CRFB/1988), em que pese esteja em tramitação a PEC nº 54/2013, visando garantir os proventos integrais pela última remuneração no cargo efetivo e paridade;

vi) não há idade mínima, mas os requisitos de tempo de efetivo serviço público e tempo no cargo em que se der a aposentadoria especial podem ser exigidos em virtude da regra comum de aposentadoria voluntária constante no inciso III do § 1º do art. 40 da CRFB/1988;

vii) não é possível a conversão de tempo especial em comum, prevista no § 5º do art. 57 da LF nº 8.213/91, conforme entendimento que predomina, até o momento, no âmbito do STF; e

ix) o servidor público poderá optar pela aplicação de outro regime constitucional de aposentadoria, como aqueles das ECs nº 41/2003 e 47/2005, a fim de garantir os direitos de proventos integrais pela última remuneração no cargo efetivo e paridade, desde que os requisitos e critérios específicos estejam cumpridos e a contagem do tempo seja feita de forma linear.

Em suma, segue o quadro:

---

<sup>39</sup> Inexistem situações que ensejam a aposentadoria de 15 e 20 anos no serviço público. De acordo com Martinez: “As atividades especiais, ditas de risco ocupacional, designadas como penosas, perigosas ou insalubres, configuram a existência de três tipos, ou um só, caso assim se preferir, deflagrado como tríplex contingência distinta, na qual, para fins de aposentadoria especial, reclama tempos de trabalho referenciados, necessariamente, correspondentes a 25 anos de serviço.” MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Aposentadoria especial do servidor*. 5 ed. São Paulo: LTr, 2018, p. 77.

**Tabela 12 – Regra especial – Servidor no exercício de atividades que prejudiquem a saúde ou a integridade física**

Aposentadoria especial de atividades que sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física	Inciso III do § 4º do art. 40 da CRFB/1988, incluído pela EC nº 47/2005, c/c Súmula Vinculante STF nº 33
Idade	Independente
Tempo de contribuição	25 anos. Base legal: art. 57, LF nº 8.213/91, c/c Anexo IV do Decreto Federal nº 3.048/1999.
Tempo de serviço na atividade	25 anos. Base legal: art. 57, LF nº 8.213/91, c/c Anexo IV do Decreto Federal nº 3.048/1999.
Tempo de serviço público	10 anos (inciso III do § 1º do art. 40 da CRFB/1988, com redação dada pela EC nº 20/1998)
Tempo no cargo público	5 anos (inciso III do § 1º do art. 40 da CRFB/1988, com redação dada pela EC nº 20/1998)
Proventos	Integrais pela média das contribuições. Base legal: §§ 1º, 2º, 3º e 17 do art. 40 da CRFB/1988 e art. 1º da LF nº 10.887/2004.
Reajuste	Valor real (sem paridade). Base legal: § 8º do art. 40 da CRFB/1988.

#### **6. Comparativo com a Proposta de Emenda à Constituição nº 06/2019<sup>40</sup>**

A grande problemática das aposentadorias especiais introduzidas no § 4º do art. 40 da CRFB/1988 pela EC nº 47/2005, como evidenciado nos capítulos anteriores, foi a ausência, nos últimos quatorze anos, da entrada em vigor das leis complementares regulamentadoras, requerendo um esforço hermenêutico dos órgãos judiciais e o dispêndio de dinheiro público nas defesas de milhares de demandas ajuizadas pelos servidores, a fim de fazer valer o seu direito constitucional.

Agora, estamos no meio das discussões da Reforma da Previdência Social proposta pelo Poder Executivo Federal. Conforme o texto da PEC nº 06/2019 que tramita no Congresso Nacional desde 20/02/2019, as regras do jogo serão estabelecidas em duas fases. Na primeira, pretende-se a mudança das atuais normas da CRFB/1988 para que haja a desconstitucionalização dos direitos previdenciários, a serem, posteriormente, regidos por lei complementar (conforme art. 1º, que alterará o § 1º do art. 40 do corpo permanente da CRFB/1988).

De outro lado, na segunda fase, deverão ser estabelecidas as regras definitivas na referida lei complementar, como as de acesso aos benefícios, qualificação dos segurados e dependentes, idade mínima, tempo de contribuição mínimo, metodologias de cálculo e reajuste dos benefícios, além das regras especiais a pessoas com deficiência ou que laborem em atividades de risco ou insalubres.

Ou seja, a Proposta, em sendo aprovada, estabelecerá regras de transição (Capítulo III) e regras transitórias (Capítulo IV) para as aposentadorias dos Regimes Próprios de

---

<sup>40</sup> Informações obtidas no arquivo disponibilizado no *site* da Câmara dos Deputados. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1712459&filename=PEC+6/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1712459&filename=PEC+6/2019)>. Acesso em: 25 abr. 2019.

Previdência Social, com requisitos e critérios específicos, que poderão ser alterados com a entrada em vigor da lei complementar.

Enquanto não for implementada a segunda fase, o art. 12 da Proposta prevê que deverão ser utilizadas as normas gerais da LF nº 9.717/1998, a ser recepcionada com força de lei complementar. Neste aspecto, a PEC nº 06/2019 está assimilando as reiteradas decisões do STF no sentido de que devem ser aplicadas as regras gerais de aposentadoria aos servidores públicos, por similaridade de situações, enquanto inexistir regramento específico para os regimes próprios de previdência.

Para facilitar a comparação, reproduziremos, na sequência, a sistemática de quadros explicativos com as regras que irão substituir as hipóteses de aposentadorias voluntárias previstas no § 4º do art. 40 da CRFB/1988, àqueles servidores que não optarem pela previdência complementar.

### 6.1 Regras de Transição

A Proposta, considerando a expectativa de direito dos servidores que já estão em atividade, prevê regras de transição intermediárias entre as vigentes e as futuras. Desta forma, a PEC nº 06/2019 diferencia as regras de inativação em razão da data de ingresso em cargo efetivo: (i) antes de 31/12/2003; e (ii) após 31/12/2013, até a data da entrada em vigor da nova emenda. Prosseguimos com as três hipóteses de aposentadoria especial.

#### 6.1.1 Servidores com Deficiência

Esta hipótese de aposentadoria será a única em que não haverá idade mínima para a aquisição do benefício. Além disso, o § 1º do art. 7º prevê o “tempo ajustado”, com a possibilidade de redução proporcional do tempo de contribuição, considerando o número de anos em que o servidor exercer atividade laboral sem e com deficiência, mediante a observância do grau de deficiência correspondente e a forma estabelecida para o RGPS.

Diferentemente de como ocorre hoje no que tange à exigência de submissão dos servidores deficientes à perícia médica e laudo de equipe multidisciplinar, a Proposta cria a necessidade de uma “avaliação biopsicossocial”, realizada por uma equipe multiprofissional e interdisciplinar, para enquadramento dos servidores públicos em um dos três graus de deficiência (art. 7º, *caput*). Tal inovação atende ao estabelecido na Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, da qual o Brasil é signatário<sup>41</sup>, e na Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência<sup>42</sup>.

Outras diferenças que podem ser notadas com a reforma: (i) não haverá mais tempo de contribuição especial em razão do gênero, como está previsto na LCF nº 142/2013; (ii) será aumentado o tempo de serviço público para 20 anos; (iii) serão estabelecidas regras de cálculo dos proventos pela última remuneração e de paridade para contemplar os direitos daqueles que ingressaram em cargo efetivo antes de 31/12/2003; e (iv) para os ingressos posteriores a esta data, o cálculo dos proventos obedecerá à regra de 100% da média aritmética simples das remunerações e dos salários de contribuição correspondentes a 100% de todo o período contributivo desde a competência de julho de 1994 ou da competência do início da contribuição, e o reajuste será o mesmo do RGPS, conforme disposto no inciso II do § 2º e inciso II do § 3º do art. 7º da PEC nº 06/2019.

---

<sup>41</sup> Decreto Federal nº 6.949, 25 ago. 2009.

<sup>42</sup> Lei Federal nº 13.146, 06 jul. 2015.

**Tabela 13 – PEC nº 06/2019 – Regra de Transição – Servidor com deficiência**

Aposentadoria do servidor com deficiência	Art. 7º da PEC nº 06/2019
Idade	Independe
Tempo de contribuição	Deficiência leve: 35 anos Deficiência moderada: 25 anos Deficiência grave: 20 anos (alíneas “a”, “b” e “c” do inciso I do <i>caput</i> )
Tempo de serviço público	20 anos (inciso II do <i>caput</i> )
Tempo no cargo efetivo	5 anos (inciso III do <i>caput</i> )
Proventos	Ingresso anterior a 31/12/2003: proventos integrais pela última remuneração no cargo efetivo (inciso I do § 2º) Ingresso após 31/12/2003: 100% da média aritmética simples das remunerações e dos salários de contribuição correspondentes a 100% de todo o período contributivo desde a competência de julho de 1994 ou desde a competência do início da contribuição (inciso II do § 2º)
Reajuste	Ingresso anterior a 31/12/2003: paridade (inciso I do § 3º) Ingresso após 31/12/2003: nos termos estabelecidos para o RGPS (inciso II do § 3º)

### 6.1.2 Servidores Policiais Cíveis e Agentes Penitenciários ou Socioeducativos

A Proposta introduz, no art. 22, inciso XXI, que compete exclusivamente à União dispor sobre normas gerais de inatividade e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares. No que tange aos militares dos Estados, Distrito Federal e dos Territórios, o art. 42 será alterado para dispor sobre a competência da lei estadual disciplinar a matéria, cabendo ao Poder Executivo estabelecer as normas gerais sobre inatividade e pensão, nos termos dos §§ 1º e 2º.

Com relação aos policiais federais, policiais rodoviários federais, policiais ferroviários federais, policiais civis, policiais legislativos federais, agentes penitenciários e agentes socioeducativos, caberá à lei complementar prevista no art. 40 da PEC nº 06/2019 dispor sobre a sua aposentadoria.

Desta maneira, ressalvado o direito de opção à aposentadoria estabelecida na referida lei complementar, tais profissionais terão os seguintes diferenciais, nos termos das regras de transição: (i) exigência de idade mínima; (ii) o tempo de serviço é distinto por gênero somente para as categorias policiais; (iii) as regras de cálculo dos proventos pela última remuneração e de reajuste serão determinadas em função da data de implementação da previdência complementar ou, se não implementada, da data da promulgação da emenda constitucional reformadora; (iv) para os ingressos após estas datas, serão fixados os proventos em 60% da média aritmética simples das remunerações e salários de contribuição correspondentes a 100% de todo o período contributivo e o reajuste será o mesmo do RGPS, com as demais características do inciso II do § 3º e do inciso II do § 4º dos arts. 4º e 5º da PEC nº 06/2019; e (v) regras exaustivas das atividades consideradas de risco, não cabendo a ampliação para outras categorias.

**Tabela 14 – PEC nº 06/2019 – Regra de transição – Servidores policiais, agentes penitenciários e socioeducativos**

Aposentadoria de policiais e agentes penitenciários e socioeducativos	Arts. 4º e 5º da PEC nº 06/2019
Idade	55 anos (inciso I do <i>caput</i> )
Tempo de contribuição	30 anos (homem) 25 anos (mulher) (inciso II do <i>caput</i> )
Tempo de serviço	Policial (inciso III do art. 4º): 20 anos (homem) 15 anos (mulher) Agente (inciso III do art. 5º): 20 anos (ambos os sexos)
Proventos	Ingresso anterior à implementação do regime de previdência complementar ou, se não implementado, a data da promulgação da EC: proventos integrais pela última remuneração no cargo efetivo (inciso I do § 3º) Ingresso posterior à implementação do regime de previdência complementar ou, se não implementado, a data da promulgação da EC: 60% da média aritmética simples das remunerações e dos salários de contribuição correspondentes a 100% de todo o período contributivo desde a competência de julho de 1994 ou desde a competência do início da contribuição, se posterior àquela competência, acrescidos de 2% para cada ano de contribuição que exceder a 20 anos de contribuição, até o limite de 100% (inciso II do § 3º)
Reajuste	Ingresso anterior à implementação do regime de previdência complementar ou, se não implementado, a data da promulgação da EC: paridade (inciso I do § 4º) Ingresso posterior à implementação do regime de previdência complementar ou, se não implementado, a data da promulgação da EC: nos termos estabelecidos para o RGPS (inciso II do § 4º)

### 6.1.3 Servidores que Exerçam Atividades em Condições Especiais que Prejudiquem a saúde

As diferenças em relação a esta hipótese podem ser assim resumidas: (i) inexistência de idade mínima, que virá a ser substituída por uma correlação de pontuação mínima entre idade, efetiva exposição e tempo de contribuição; (ii) o tempo de serviço público será aumentado para 20 anos; (iii) para que sejam garantidos os proventos pela última remuneração no cargo efetivo em que se der a aposentadoria e paridade aos servidores que ingressaram em cargo efetivo até 31/12/2003, será exigida a idade mínima de 60 anos; e (iv) para os ingressos após esta data, serão fixados os proventos em 60% da média aritmética simples das remunerações e salários de contribuição correspondentes a 100% de todo o período contributivo e o reajuste será o mesmo do RGPS, com as demais características do inciso II do § 4º e do inciso II do § 5º do art. 6º da PEC nº 06/2019.

**Tabela 15 – PEC nº 06/2019 – Regra de transição – Servidores que exerçam atividades em condições especiais prejudiciais à saúde**

Aposentadoria de servidores em condições especiais que prejudicam a saúde	Art. 6º da PEC nº 06/2019
Idade, exposição e tempo de contribuição	Somatório da idade e do tempo de contribuição, incluídas as frações, equivalente a 86 pontos, para ambos os sexos, sujeita a 25 anos de efetiva exposição e contribuição (inciso I do <i>caput</i> )
Tempo de serviço público	20 anos (inciso II do <i>caput</i> )
Tempo de cargo efetivo	5 anos (inciso III do <i>caput</i> )
Proventos	Ingresso anterior a 31/12/2003: proventos integrais pela última remuneração no cargo efetivo, desde que se aposente com 60 anos de idade (inciso I do § 4º) Ingresso posterior a 31/12/2003: 60% da média aritmética simples das remunerações e dos salários de contribuição correspondentes a 100% de todo o período contributivo desde a competência de julho de 1994 ou desde a competência do início da contribuição, se posterior àquela competência, acrescidos de 2% para cada ano de contribuição que exceder a 20 anos de contribuição, até o limite de 100% (inciso II do § 4º)
Reajuste	Ingresso anterior a 31/12/2003: paridade, desde que se aposente com 60 anos de idade (inciso I do § 5º) Ingresso após 31/12/2003: nos termos estabelecidos para o RGPS (inciso II do § 5º)

## 6.2 Regras Transitórias

A PEC nº 06/2019 estabelece, também, regras transitórias em relação aos RPPS, dispostas no Capítulo IV, aplicáveis aos servidores que ingressarem em cargo efetivo a partir da entrada em vigor da emenda à constituição, até que sobrevenha a lei complementar regulamentadora.

De acordo com o art. 12 da Proposta, as três espécies tratadas no presente artigo terão os seguintes critérios e requisitos:

**Tabela 16 – PEC nº 06/2019 – Regra transitória – Servidor com deficiência**

Aposentadoria do servidor com deficiência	Inciso V do art. 12º da PEC nº 06/2019
Idade	Independente
Tempo de contribuição	Deficiência leve: 35 anos Deficiência moderada: 25 anos Deficiência grave: 20 anos (alíneas “a”, “b” e “c”, desde que realizada a avaliação prévia biopsicossocial por equipe multiprofissional e interdisciplinar)
Tempo de serviço público	10 anos
Tempo no cargo efetivo	5 anos
Proventos	100% da média aritmética simples das remunerações e dos salários de contribuição correspondentes a 100% de todo o período contributivo desde a competência de julho de 1994 ou desde a competência do início da contribuição (inciso IV do § 7º)
Reajuste	Nos termos estabelecidos para o RGPS (§ 5º)

**Tabela 17 – PEC nº 06/2019 – Regra transitória – Servidores policiais, agentes penitenciários e socioeducativos**

Aposentadoria de policiais e agentes penitenciários e socioeducativos	Incisos II e III do art. 12º da PEC nº 06/2019
Idade	55 anos
Tempo de contribuição	30 anos (ambos os sexos)
Tempo de serviço em cargo dessa natureza	25 anos (ambos os sexos)
Proventos	60% da média aritmética simples das remunerações e dos salários de contribuição correspondentes a 100% de todo o período contributivo desde a competência de julho de 1994 ou desde a competência do início da contribuição, se posterior àquela competência, acrescidos de 2% para cada ano de contribuição que exceder a 20 anos de contribuição, até o limite de 100% (inciso I do § 7º)
Reajuste	Nos termos estabelecidos para o RGPS (§ 5º)

**Tabela 18 – PEC nº 06/2019 – Regra transitória – Servidores que exerçam atividades em condições especiais prejudiciais à saúde**

Aposentadoria de servidores sujeitos à efetiva exposição de agentes nocivos químicos, físicos ou biológicos que prejudiquem a saúde	Inciso IV do art. 12º da PEC nº 06/2019
Idade	60 anos
Tempo de contribuição	25 anos
Tempo de efetiva exposição	25 anos
Tempo de serviço público	10 anos
Tempo de cargo efetivo	5 anos
Proventos	60% da média aritmética simples das remunerações e dos salários de contribuição correspondentes a 100% de todo o período contributivo desde a competência de julho de 1994 ou desde a competência do início da contribuição, se posterior àquela competência, acrescidos de 2% para cada ano de contribuição que exceder a 20 anos de contribuição, até o limite de 100% (inciso I do § 7º)
Reajuste	Nos termos estabelecidos para o RGPS (§ 5º)

D/o cotejo das normas atuais e do texto da Proposta, também é possível afirmar que não haverá mais aposentadoria especial por atividade de risco para outras funções ou categorias que não sejam aquelas exercidas por policiais e agentes penitenciários e socioeducativos. De igual forma, a PEC restringe a terceira hipótese de aposentadoria especial à efetiva exposição de agentes nocivos químicos, físicos ou biológicos, havendo a exclusão das atividades que “prejudiquem a integridade física”, conforme texto que consta na redação atual do inciso III do § 4º do art. 40 da CRFB/88, sendo expressamente vedado, no texto da Proposta, o “enquadramento por periculosidade” (art. 6º, *caput*, e art. 12,

inciso IV). Isso significa dizer que servidores de categorias como as de Guardas Municipais, dentre outras que podem ser consideradas de risco, nocivas à integridade física ou perigosas, estarão excluídos das novas regras especiais, enquadrando-se nas normas gerais de aposentadoria.

Cabe, por fim, o registro de que, inobstante a descrição das principais diferenças entre o sistema previdenciário atual e o que está sendo proposto, ainda poderá haver variações nas regras acima descritas, tanto de transição quanto transitórias, em virtude das emendas parlamentares e/ou sanções ou vetos do Presidente da República. Apesar disso, consideramos importante sinalizar quais são as regras que constam na PEC nº 06/2019, conforme texto proposto pelo Poder Executivo Federal ao Congresso Nacional, até porque, posteriormente, poderá haver alterações quando da edição da lei complementar federal que implementará a segunda fase da reforma da previdência social brasileira.

### 7. Considerações Finais

As aposentadorias especiais do § 4º do art. 40 da CRFB/1988 são importantes conquistas dos servidores públicos. Apesar disso, não houve um esforço legislativo no sentido de concretizar estes direitos, o que conduziu ao preenchimento das lacunas por parte do STF, objetivando garantir o acesso aos requisitos diferenciados que já estavam legislados para os trabalhadores privados.

Há certos espaços em branco nas normas constitucionais que a hermenêutica não pode completar, como é o caso da fixação das regras de cálculo e reajuste dos proventos para aqueles que ingressaram em cargo efetivo antes de 31/12/2003, devendo ser utilizados, até que haja a devida regulamentação, os critérios da aposentadoria voluntária comum, estabelecidos nos §§ 1º, 2º, 3º, 8º e 17 do art. 40 da CRFB/1988 e art. 1º da LF nº 10.887/2004.

Com a reforma do sistema previdenciário brasileiro que se busca com a PEC nº 06/2019, mais do que meramente fixar regras diferenciadas de aposentadoria aos regimes próprios, deverá ser garantido, aos servidores públicos com deficiência ou que trabalhem em atividades de risco ou prejudiciais à saúde, o exercício dos seus ofícios de forma adequada, mediante a adoção de medidas de prevenção e precaução por parte da Administração Pública para que, de fato, exista a efetiva proteção social no meio ambiente laboral, com o objetivo de mitigar a ocorrência ou o agravamento de doenças profissionais.

A mudança da trajetória é necessária para a construção de um novo caminho. No momento atual, as aposentadorias especiais estão marcadas por lacunas legislativas e insegurança jurídica, que têm exigido a consequente colmatação por meio da hermenêutica dos tribunais. O rompimento deste ciclo depende de uma grande atitude: o exercício da atividade regulatória com a edição de regras claras e precisas.

### Referências

- ARRUDA, Maurílio Neris de Andrade. *Previdência social do servidor público*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- BARROS, Clemilton da Silva. *A aposentadoria especial do servidor público e o mandado de injunção*. Campinas: Servanda, 2012.

- BARROSO, Marcelo. *Direitos previdenciários expectados: a segurança na relação jurídica previdenciária dos servidores públicos*. Curitiba: Juruá, 2012.
- BUENO, Marília Vieira. Parecer PGE/RS nº 17.046, de 20 dez. 2016, aprovado pelo Procurador-Geral Adjunto em 28 jun. 2017.
- FREUDENTHAL, Sergio Pardal. *Aposentadoria especial*. São Paulo: LTR, 2000.
- LEITÃO, André Studart. *Aposentadoria especial doutrina e jurisprudência*. São Paulo: Quartier Latin, 2007.
- MARCHI, Charles de. *A aposentadoria especial no Município: a falta de regulamentação do parágrafo 4º do artigo 40 da Constituição Federal de 1988*. 1 ed. São Paulo: Mundo Jurídico, 2012.
- MARTINS, Ives Gandra da Silva. Parecer. *Repertório de Jurisprudência IOB*. 1ª quinzena de agosto, n. 15, 2008.
- MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Aposentadoria especial do servidor*. 5 ed. São Paulo: LTr, 2018.
- MAUSS, Adriano; COSTA, José Ricardo Caetano. *Aposentadoria especial dos deficientes: aspectos legais, processuais e administrativos*. 2.ed. São Paulo: LTr, 2018.
- OLIVEIRA, Raul Miguel Freitas de. *Previdência dos servidores públicos: regime próprio e previdência complementar dos agentes públicos (atualização conforme a Lei Federal nº 12.618/2012 e Lei Paulista nº 14.653/2011)*. Leme: J. H. Mizuno, 2013.
- PORTO, Valéria. *Previdência social dos servidores públicos: regime próprio e aposentadoria complementar*. Curitiba: Juruá, 2014.
- SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo. O controle da aposentadoria especial do servidor público. In: MOGNON, Alexander; VIEIRA, Lucia Helena (Coord.). *Regimes Próprios: Aspectos Relevantes*. 10º vol., 2016, pp. 163-189. Disponível em: <<https://www.abipem.org.br/biblioteca/>>. Acesso em: 27 abr. 2019.
- SCHUSTER, Diego Henrique. *Aposentadoria especial: entre o princípio da precaução e a proteção social*. Curitiba: Juruá, 2016.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- SOUSA, Marina Andrade Pires. Aposentadoria especial do servidor: controvérsias sobre a aplicação das decisões do Supremo Tribunal Federal. In: MOGNON, Alexander (Coord.). *Regimes Próprios: Aspectos Relevantes*. 9º vol., 2015, pp. 290-319. Disponível em: <[https://www.abipem.org.br/wp-content/uploads/2018/11/APEPREM\\_LIVRO\\_MIOLO9.pdf](https://www.abipem.org.br/wp-content/uploads/2018/11/APEPREM_LIVRO_MIOLO9.pdf)>. Acesso em: 27 abr. 2019.
- TAFNER, Paulo; NERY, Pedro Fernando. *Reforma da Previdência: por que o Brasil não pode esperar?* 1 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2019.
- ZOTTIS, Larissa Moreira; GUERREIRO, Marcelo da Fonseca. *Previdência social do servidor público ao alcance de todos*. São Paulo: LTr, 2016.

### **Legislação**

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1967.  
\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988.  
\_\_\_\_\_. Lei Complementar Federal nº 51/1985.  
\_\_\_\_\_. Lei Complementar Federal nº 142/2013.  
\_\_\_\_\_. Lei Complementar Federal nº 144/2014.  
\_\_\_\_\_. Lei Complementar Federal nº 152/2015.  
\_\_\_\_\_. Lei Federal nº 8.213/1991.  
\_\_\_\_\_. Lei Federal nº 9.032/1995  
\_\_\_\_\_. Lei Federal nº 9.717/1998.  
\_\_\_\_\_. Lei Federal nº 10.887/2004.  
\_\_\_\_\_. Lei Federal nº 13.146/2015.  
\_\_\_\_\_. Decreto Federal nº 3.048/1999.  
\_\_\_\_\_. Decreto Federal nº 6.949/2009.
- RIO GRANDE DO SUL. Porto Alegre. Decreto Municipal nº 17.394/2011.
- RONDÔNIA. Lei Complementar Estadual nº 432/2008.  
\_\_\_\_\_. Lei Complementar Estadual nº 672/2012.

### **Normativas infralegais**

- BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. Instrução Normativa INSS/DC nº 96, 26 out. 2003.  
\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência Social. Portaria MPS nº 154, 15 mai. 2008.  
\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência Social. Orientação Normativa MPS/SPPS nº 02, 31 mar. 2009.  
\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência Social. Instrução Normativa MPS/SPPS nº 01, 27 out. 2010, com a redação dada pela Instrução Normativa SPPS nº 03, 23 mai. 2014.  
\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Orientação Normativa MPOG nº 16, 24 dez. 2013, alterada pela Orientação Normativa MPOG nº 5, 23 jul. 2014.  
\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência Social. Instrução Normativa SPPS nº 02, 13 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência Social. Nota Técnica nº 02/2014/CGNAL/DRPSP/SPPS/MPS, 15 mai. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Previdência Social. Nota Explicativa nº 06/2016/CGNAL/DRPSP/SPPS/MTPS, 11 mai. 2016.

### **Propostas de Emenda à Constituição e Projetos de Lei Complementar**

BRASIL. PEC nº 54/2013. Casa iniciadora: Senador Federal. Autoria: Senador Paulo Paim (PT/RS) e outros. 15 out. 2013.

\_\_\_\_\_. PEC nº 06/2019. Casa iniciadora: Câmara dos Deputados. Autoria: Poder Executivo Federal. 20 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei Complementar nº 472/2009, ao qual foram apensados os PLP nº 555/2010 e PLP nº 147/2012. Casa iniciadora: Câmara dos Deputados. Autoria: Arnaldo Faria de Sá (PTB/SP). 28 abr. 2009.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei Complementar nº 454/2014. Casa iniciadora: Senado Federal – Projeto de Lei do Senado nº 250/2005. Autoria: Senador Paulo Paim (PT/RS). 19 dez. 2014.

### **Jurisprudência**

BRASIL. STF. Súmula Vinculante nº 33. Aprovada em Sessão Plenária, 09 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 28/SP, Min. Rel. Relatora Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 16 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.129/DF, Min. Rel. Gilmar Mendes, decisão monocrática de extinção por perda superveniente do objeto, j. 21 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Mandado de Injunção nº 721/DF, Min. Rel. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, j. 30 ago. 2007.

\_\_\_\_\_. STF. Agravo Regimental em Mandado de Injunção nº 1.545/DF, Min. Rel. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, j. 16 mai. 2012.

\_\_\_\_\_. Embargos de Declaração no Mandado de Injunção nº 1.148/DF, Min. Rel. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 29 mai. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Embargos de Declaração no Agravo Regimental no Mandado de Injunção nº 2.077/DF, Min. Rel. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 18 set. 2014.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental em Mandado de Injunção nº 1.613, Min. Rel. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 26 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental em Mandado de Injunção nº 6.326, Min. Rel. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 19 ago. 2015.

- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção nº 833/DF, Min. Rel. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 03 mar. 2016.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção nº 844/DF, Min. Rel. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 03 mar. 2016.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Embargos de Declaração em Mandado de Injunção Coletivo nº 1.542/DF, Min. Rel. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 17 mar. 2016.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental em Mandado de Injunção nº 6.556/DF, Min. Rel. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 16 jun. 2016.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Embargos de Declaração no Segundo Agravo Regimental no Mandado de Injunção nº 4.899/DF, Min. Rel. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 16 jun. 2016.
- \_\_\_\_\_. Agravo Regimental em Mandado de Injunção nº 6.770/DF, Min. Rel. Luíz Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 20 jun. 2018.
- \_\_\_\_\_. Agravo Regimental no Mandado de Injunção nº 6.874/DF, Min. Rel. Alexandre de Moraes, Min. Rel. do Acórdão Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 20 jun. 2018.
- \_\_\_\_\_. Segundo Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.133.87/SP, Min. Rel. Gilmar Mendes, Segunda Turma, j. 12 mar. 2019.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário nº 575.089/RS, Min. Rel. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, Tema nº 70, j. 24 abr. 2008.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário nº 567.110/AC, Min. Rel. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, Tema nº 26, j. 13 out. 2010.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário nº 797.905/SE, Min. Rel. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, Tema nº 727, j. 15 maio 2014.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo nº 954.408/RS, Min. Rel. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, Tema nº 888, j. 14 abr. 2014.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.145.130/SP, Min. Rel. Luiz Fux, Primeira Turma, j. 22 out. 2018.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.143.185/SP, Min. Rel. Rosa Weber, Primeira Turma, j. 15 out. 2018.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1.098.257/PR, Min. Rel. Marco Aurélio, decisão monocrática, j. 20 fev. 2018.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.131.956/SP, Min. Rel. Gilmar Mendes, Segunda Turma, j. 04 fev. 2019.

- \_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Apelação Cível nº 5085976-87.2014.4.04.7100, Des. Rel. Marga Inge Barth Tessler, 3ª Turma, j. 19 set. 2017.
- \_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Min. Rel. Ana Arraes, Acórdão nº 13.561/16, Segunda Câmara, j. 06 dez. 2016.
- \_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União, Acórdão nº 1.502/2018, Min. Rel. Benjamin Zymler, 1ª Câmara, j. 27 fev. 2018.
- \_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. Resolução de Consulta nº 7/2016, Cons. Subs. Rel. João Batista Camargo, Tribunal Pleno, j. 05 abr. 2016.
- \_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Acórdão da Consulta nº 932.879, Cons. Rel. Wanderley Ávila, Tribunal Pleno, j. 25 mar. 2015.
- \_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Incidente de Inconstitucionalidade nº 898.492, Cons. Rel. Adriene Andrade, Tribunal Pleno, j. 26 abr. 2017.
- \_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Acórdão nº 1.041/16, Consulta com força normativa. Cons. Rel. José Durval Mattos do Amaral, Tribunal Pleno, j. 10 mar. 2016.

### Palestras

- BERWANGER, Jane. *As consequências da PEC 06/2019 sobre a Previdência dos Servidores Públicos*, Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, 21/03/19. Disponível em: <<http://www.ceapetce.org.br/noticias/palestra-e-alerta-para-o-desmonte-da-seguridade-social/>>. Acesso em: 29 abr. 2019.
- Programa ABIPEM em Debate. *A reforma da Previdência e o seu impacto nos Regimes Próprios*, partes 1 e 2. Disponível em: <<https://www.abipem.org.br/tv-abipem-returns-com-programa-sobre-reforma-da-previdencia/>>. Acesso em: 29 abr. 2019.

**GRUPO II**

**INVESTIMENTOS**



## 4. Responsabilização de Gestores de RPPS por Aplicações Financeiras<sup>1</sup>

*Alexandre Manir Figueiredo Sarquis*<sup>2</sup>

---

### 1 . Introdução

Esse breve estudo almeja esclarecer qual a base legal para a responsabilização dos gestores de Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS – quanto aos atos de investimento de recursos financeiros, qual a natureza jurídica de eventual irregularidade e qual a sua importância enquanto mecanismo dissuasório na seara administrativa.

Para tanto, lançamos mão de cabedal de institutos do Direito Penal e de Direito Societário, que já enfrentaram o tema quando da controvérsia da constitucionalidade do tipo “gestão temerária de Instituição Financeira”<sup>3</sup>. Eis o caminho a ser percorrido. A aparente simplicidade, no entanto, oculta o grande debate existente tanto no tipo penal, quanto na eventual irregularidade administrativa sancionável pelo Tribunal de Contas ou disciplinarmente pelo poder hierárquico no ente: o que constitui gestão “temerária”?

De plano se apresentam dois polos interpretativos que se contrapõe. Um de mínima responsabilização e outro de máxima responsabilização do gestor. No de mínima responsabilização, identificar-se-ia irregularidade na hipótese de a aplicação ter sido feita em inobservância às regras internas. Dentre tais regras internas desponta, por relevante para o tema, a “política de investimentos”, instrumento que espelha com grande proximidade as balizas lançadas pelo Conselho Monetário Nacional<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Tenho a agradecer à Ana Cristina Moraes Warpechowski pela confiança em mim depositada e a todos os que sugeriram o meu nome para a coordenação desta obra no TCE-RS. Agradeço à Secretaria da Previdência Social principalmente na figura do seu subsecretário dos Regimes Próprios, Alex Albert Rodrigues, pela extração de dados. Agradeço à divisão AUDESP do TCE-SP, que extraiu dados sobre receita e despesa de pessoal dos municípios paulistas com RPPS, principalmente nas pessoas do Marcos Portella Miguel e do César Schneider. Celso Atilio Frigeri e Henrique Sitjá revisaram uma versão preliminar deste trabalho, mas, desde já, exonero todos eles de eventuais incorreções constantes desta última versão

<sup>2</sup> Aluno do programa de Doutorado em Direito Financeiro da Universidade de São Paulo sob a orientação do Professo Heleno Torres.

<sup>3</sup> Parágrafo único da Lei dos Crimes do Colarinho Branco, Lei 7492/86:

Art. 4º Gerir fraudulentamente instituição financeira:

Pena - Reclusão, de 3 (três) a 12 (doze) anos, e multa.

Parágrafo único. Se a gestão é temerária:

Pena - Reclusão, de 2 (dois) a 8 (oito) anos, e multa.

<sup>4</sup> Por meio da Resolução CMN 3922/2010. Esta resolução traça limites tão estreitos que efetivamente dita qual a política de investimentos a ser praticada pelo RPPS.

Do ponto de vista da máxima responsabilização, aponta-se a gestão de investimentos que falha em alcançar a “meta atuarial”, benchmark instituído em norma<sup>5</sup> e, portanto, disponível para o exercício do controle.

Esses pontos contrapõem-se não apenas em virtude de um deles reconhecer irregularidade em maior número de acusações, enquanto o outro, em menor número. Eles opõem-se também por um traduzir discurso exclusivamente jurídico – aquele de mínima responsabilização –, enquanto o outro, exclusivamente econômico – o de máxima responsabilização.

Ademais, o grupo maior não abrange todas as hipóteses do grupo menor. Perceba que, sob o prisma exclusivamente econômico, uma gestão arriscada poderia ser absolvida, desde que galgasse rentabilidade suficiente. Já sob o prisma exclusivamente jurídico, uma administração que incorra em grave prejuízo poderia, ainda assim, ser reputada regular, desde que observasse as regras internas de aplicação dos recursos. Torna-se claro ser indispensável aprofundar.

Há ainda outro elemento que se coloca: a investigação do elemento subjetivo do agente que realiza o investimento. Vale dizer: ele sabia que o investimento era mais arriscado do que sugerido pela política de investimentos e, mais, desejou produzir o resultado prejudicial averiguado? Para proceder tal análise, é necessário afastar definitivamente a noção de que a administração de investimentos é uma arte, para reconhecer na atividade uma ciência, incorporando os riscos às avaliações dos resultados das escolhas.

Essa breve digressão em sede de introdução do tema já autoriza uma conclusão que se apresenta de pronto: uma administração que não observou as regras internas de investimentos, sabia que o investimento era mais arriscado do que o preconizado pela política de investimentos e desejou produzir os prejuízos ao RPPS que, de fato, ocorreram, é uma administração temerária e irregular. Se parece conclusão óbvia, ao menos constitui um panorama de certeza positiva a partir da qual podem ser medidos os demais casos.

O restante de minha investigação se debruça sobre tais casos, usando os RPPS do Estado de São Paulo como motivação para análise.

## 2 . Bem Jurídico Tutelado

Regressando aos paralelos com o Direito Penal, anotamos que o atual estágio jurídico-penal brasileiro não dispensa a preliminar perquirição do bem jurídico tutelado, pois “o fim de prover à segurança tutelando bens jurídicos é o que marca um limite racional à aspiração ética do direito penal” (ZAFARONI; PIERANGELI, 2008, p. 90 apud DE SOUZA; ARAÚJO, 2019, p. 41).

Vale dizer que, na seara penal, somente se torna lícito ao Estado responder penalmente àquelas condutas que ofendam de forma significativa um valor sensível e caro ao convívio em sociedade, escolhido para essa condição em lei. Tal valor deve ser tanto

---

<sup>5</sup> Nos termos do art. 9º da Portaria MPS 403/2008 que, embora revogada, ainda constitui paradigma relevante, nos termos do parecer SEI Nº 24/2019/CAP/PGACTP/PGFN-ME, de 27 de fevereiro de 2019:

Art. 9º A taxa real de juros utilizada na avaliação atuarial deverá ter como referência a meta estabelecida para as aplicações dos recursos do RPPS na Política de Investimentos do RPPS, limitada ao máximo de 6% (seis por cento) ao ano.

Parágrafo único. É vedada a utilização de eventual perspectiva de ganho real superior ao limite de 6% (seis por cento) ao ano como fundamento para cobertura de déficit atuarial.

manifesto quanto inconfundível e é intitulado “bem jurídico penal”. A vida, a liberdade e a propriedade, em virtude das revoluções burguesas, despontam como os valores mais antigos a gozar dessa especial proteção, mas a complexidade das relações sociais tem acrescido ao rol.

A noção de bem jurídico tutelado passa a organizar o conceito de injusto na seara penal, excluindo da repressão estatal o que não agrava tais valores sensíveis<sup>6</sup>. Vale dizer que é indispensável reconhecer nocividade social nas condutas que serão penalmente sancionadas. Com isso, perde força aquele discurso exclusivamente econômico que se mencionou à introdução, uma vez que vivemos em uma sociedade industrial caracterizada pelo risco. Não podendo determinar o que virá a ocorrer, não é socialmente reprovável a conduta do gestor que incorre em prejuízo tão somente em virtude desse desdobramento patrimonial.

Tal linha interpretativa é chancelada pela jurisprudência.

**PENAL. CRIME CONTRA O SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL. BEM JURÍDICO TUTELADO. AUSÊNCIA DE POTENCIALIDADE LESIVA DA CONDUTA. ARTS. 171 E 168, AMBOS DO CP. DESCLASSIFICAÇÃO. COMPETÊNCIA. JUSTIÇA ESTADUAL.**

O prejuízo cuja monta não é capaz de desestabilizar o sistema financeiro, não tem o condão de fazer incidir a referida norma. Afastada a incidência da Lei nº 7.492/86, porquanto tem como objetivo primário a proteção do sistema financeiro nacional.

Sendo o lesado uma instituição financeira estadual - BESC, e afastado o único delito de competência federal (art. 4º, caput, da LCSFN), remanescentes os fatos a serem apurados sob a perspectiva de violação aos tipos penais dos artigos 171 e 168, ambos do Código Penal, não há falar em competência da Justiça Federal para processar e julgar os referidos crimes.

TRF4 ACR 0005111-32.2009.4.04.7200 Des. Rel. Gilson Luiz Inácio d.j. 19/06/2013 (g.n.)

Mas se não é a propriedade que se visa tutelar por meio dos crimes econômicos, por exemplo, no crime de gestão temerária de Instituição Financeira, qual seria? Luciano Anderson de Souza posiciona tais valores na “segurança e na regularidade da estrutura econômica de um determinado contexto social” (DE SOUZA, ARAÚJO, 2019, p. 49), recrutando ainda a reflexão de Pérez del Valle:

“São delitos econômicos aqueles comportamentos descritos nas leis que lesionam a confiança na ordem econômica vigente com caráter geral ou em alguma de suas instituições em particular e, portanto, põem em perigo a própria existência e as formas de atividade dessa ordem econômica”.<sup>7</sup>

Regimes próprios de previdência social operam com supedâneo na confiança que neles é depositada por parte dos segurados. Esses atores sociais, caracterizados pela severa assimetria de informação existente entre os profissionais dos investimentos financeiros e os leigos, sentem-se desincumbidos da preocupação de zelar pela segurança de tais aplicações. Trata-se de um sistema jurídico de captação de poupança popular em que o bem jurídico de primazia é a confiança.

---

<sup>6</sup> Aprofundando o tema na literatura nacional, veja Prado (1997).

<sup>7</sup> Mencionando, à página 50, a página 35 da obra de Pérez del Valle (2014).

Esclareça-se quanto ao paralelo que vem sendo traçado entre o crime de gestão temerária de Instituição Financeira e a irregularidade que ocorre em investimentos financeiros realizados por RPPS, que ele é mais pronunciado do que a primeira impressão sugere. Assim se conclui tendo em vista a solução dada ao Conflito de Competência 136984/SP que de um só giro reconheceu que pode ocorrer o crime no caso de autarquias previdenciárias e que a competência para processar é Federal.

CONFLITO DE COMPETÊNCIA Nº 136.984 - SP (2014/0296831-1)

RELATOR: MINISTRO NEFI CORDEIRO

SUSCITANTE: JUÍZO DE DIREITO DA VARA DISTRITAL DE ILHABELA - SÃO SEBASTIÃO – SP

SUSCITADO : JUÍZO FEDERAL DA 6A VARA CRIMINAL ESPECIALIZADA EM CRIMES CONTRA O SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL E EM LAVAGEM DE VALORES DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO

INTERES. : JUSTIÇA PÚBLICA

INTERES. : ODAIR BARBOSA DOS SANTOS

DECISÃO: Trata-se de conflito negativo de competência entre o JUÍZO DE DIREITO DA VARA DISTRITAL DE ILHABELA - SÃO SEBASTIÃO - SP, suscitante, e o JUÍZO FEDERAL DA 6A VARA CRIMINAL ESPECIALIZADA EM CRIMES CONTRA O SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL E EM LAVAGEM DE VALORES DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO, suscitado, nos autos da ação penal que apura gestão fraudulenta (art. 4º, parágrafo único, da Lei n. 7.492/86) praticada pelo diretor presidente do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Ilhabela/SP.

O juízo suscitado declinou da competência para à justiça estadual, ao fundamento de que não há que se falar em instituição financeira se os valores geridos são obtidos compulsoriamente e possuem natureza tributária (fl. 505).

Por sua vez, o juízo de direito suscitou o conflito, acolhendo a cota ministerial no sentido de que a Lei nº 7.492/1986, ao trazer o parágrafo único ao artigo 1º, equiparando determinadas pessoas à instituição financeira, o fez com o objetivo de englobar todos aqueles que, de alguma forma, podem influenciar na regularidade do Sistema Financeiro Nacional, protegendo a política financeira do Estado, a ordem econômica, a saúde das instituições financeiras, o patrimônio dos investidores, a administração e a fé pública (fl. 519).

[...]

O cerne da controvérsia reside na competência para processar e julgar crime contra sistema financeiro nacional praticado por gestor de instituto de previdência municipal.

[...]

Ante o exposto, conheço do conflito para declarar competente o JUÍZO FEDERAL DA 6ª VARA CRIMINAL ESPECIALIZADA EM CRIMES CONTRA O SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL E EM LAVAGEM DE VALORES DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO, ora suscitado.

A conclusão de que o bem jurídico tutelado é a credibilidade dos segurados na higidez financeira do RPPS encontra eco na doutrina, mas carece de maior aprofundamento. Isso, pois a confiança é avaliação de foro íntimo que cada pessoa faz da instituição e das pessoas que, por sua natureza por vezes caprichosa, é subjetiva e inconstante. O próprio procedimento investigatório de eventual irregularidade poderia deflagrar a subtração de credibilidade na gestão dos investimentos.

Ganharia força, sob esse aspecto, o discurso jurídico, pois em se admitindo a existência de uma ciência dos investimentos, a conduta esperada pode ser reduzida a um conjunto enumerável de comandos passíveis de expressão normativa. Assim, seria irregular exclusivamente o comportamento do gestor no quanto desbordasse do paradigma normativo posto.

A história recente, entretanto, provou haver investimentos conduzidos nas balizas normativas que, entretanto, despertaram o descrédito de parte da sociedade.

Fundos de pensão investigados pela PF respondem por 62,6% do rombo do sistema - Jornal do Comércio

Os quatro fundos de pensão patrocinados por empresas estatais sob alvo da Operação Greenfield da Polícia Federal respondem por 62,6% do rombo acumulado de todo o sistema em 2015. Juntos, Funcef (fundo de pensão dos empregados da Caixa Econômica Federal), Petros (Petrobras), Previ (Banco do Brasil) e Postalis (Correios) registraram deficit de R\$ 48,7 bilhões, diante dos R\$ 77,8 bilhões de resultado negativo de todo o sistema de fundos de pensão do País. Em 2015, a Petros registrou deficit de R\$ 22,6 bilhões; a Previ, R\$ 16,1 bilhões; a Funcef, R\$ 8,8 bilhões; e o Postalis, R\$ 1,2 bilhão. [...] <sup>8</sup>

Em inspeção exclusivamente literal, a maior parte das impropriedades apuradas encontravam-se em conformidade com a política de investimentos das entidades. De fato, a norma penal de gestão temerária não dispensa uma intensa assistência normativa extrapenal de órgãos reguladores que integram o sentido daquela norma, articulando conceitos amplos e sujeitos a certa indeterminação jurídica. Esse cenário parece conduzir a uma exaustão do direito penal como mecanismo jurídico de resposta social adequada. A própria doutrina reconhece dificuldades no emprego do Direito Penal para tutelar tais relações, por fluídas e técnicas que são.

Marina Pinhão Coelho Araújo, em preliminar, não vê constitucionalidade no parágrafo único do art. 4º da Lei 7492/86, uma vez que “não se coaduna com a Constituição Federal de 1988, que exige lei penal certa, taxativa” e, por impor característica de crime de perigo, “reduz de forma considerável sua capacidade de ser tratada como um artigo taxativo e que se coaduna com o princípio da legalidade” (DE SOUZA, ARAÚJO, 2019, pp. 133 e 135).

Os mesmos autores relacionam dificuldades de ordem estrutural e de ordem conjuntural na opção pelo emprego do Direito Penal para a tutela de relações econômicas<sup>9</sup>. Eles

---

<sup>8</sup> Transcrito conforme divulgado em <[https://www.jornaldocomercio.com/\\_conteudo/2016/09/economia/519563-fundos-de-pensao-investigados-pela-pf-respondem-por-62-6-do-rombo-do-sistema.html](https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/2016/09/economia/519563-fundos-de-pensao-investigados-pela-pf-respondem-por-62-6-do-rombo-do-sistema.html)>. Acesso em: 8 mai. 2019. Essa não foi a única operação policial a apurar perdas graves em aplicações de fundos de investimento, sendo exemplos as operações “greenfield”, “encilhamento”, “abismo”, “papel fantasma” e “fundo falso”.

<sup>9</sup> Os problemas estruturais seriam a responsabilidade penal da pessoa jurídica, o criminal *compliance* e a possibilidade de colaboração premiada; os conjunturais seriam os tipos penais abertos, o

percebem no Direito Administrativo maior legitimidade para tal mister, dada a dinamicidade e complexidade da atividade econômica. O Direito Penal resta tardio, insatisfatório e pouco eficiente na dissuasão das condutas que a sociedade deseja ver reprimidas.

Sumarizando o estudo até este ponto, percebemos que há dois discursos justificadores da repressão estatal, um econômico e um jurídico, embora ambos não sejam, individualmente, capazes de ligar o bem jurídico tutelado às condutas tidas como socialmente inadequadas. Haja vista a natureza arriscada, complexa e técnica da empreitada cuja lisura se apura, a doutrina conclui que investigação na via administrativa torna-se mais apropriada que a penal, uma vez que desvincilhada das amarras da taxatividade. O norte de tal inquérito deve conjugar ciência de investimentos e base normativa.

### 3 . Base Normativa

Os sistemas previdenciários dos servidores municipais podem ser organizados sob o guarda-chuva do regime geral ou, por opção do ente, em um regime apartado, que cuidará exclusivamente daquela massa de segurados, que vertem suas contribuições para os cofres dessa receita previdenciária apartada, o que é chamado de RPPS, como já visto. Se não segurados do regime próprio, há competência residual do Regime Geral.

Art. 13. O servidor civil ocupante de cargo efetivo ou o militar da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, bem como o das respectivas autarquias e fundações, são excluídos do Regime Geral de Previdência Social consubstanciado nesta Lei, **desde que amparados por regime próprio de previdência social. Lei 8212/91** (g.n)

Ocupamo-nos tão somente do contrato de seguro sob essa natureza jurídica especial – RPPS. É comum na literatura menos especializada o debate acerca do interesse de se ter um sistema “capitalizado”, em que o superavit ou deficit financeiros dependerão de planejamento atuarial de longo prazo, ou um sistema de “repartição simples”, em que o objetivo do sistema é manter-se financeiramente neutro ao longo do tempo. Registre-se, entretanto, que, em minha leitura, o sistema capitalizado nos RPPS é comando inserto na Constituição Federal desde 1998, na redação do art. 249.

Art. 249. Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento de proventos de aposentadoria e pensões concedidas aos respectivos servidores e seus dependentes, em adição aos recursos dos respectivos tesouros, a União, os Estados, o Distrito Federal e **os Municípios poderão constituir fundos integrados pelos recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei** que disporá sobre a natureza e administração desses fundos. CF/88 (g.n)

Embora o disposto tão somente faculte tal capitalização, a própria Constituição Federal, por meio da introdução do princípio estruturador do “equilíbrio financeiro e atuarial”, juntamente com a legislação regulamentadora do Ministério da Previdência subseqüentemente editada, tornaram a capitalização obrigatória para os RPPS municipais<sup>10</sup>.

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente

---

crime de perigo abstrato, a norma penal em branco, a incoerência do discurso legitimador dos fins da pena, entre outros. (DE SOUZA, ARAÚJO, 2019, p. 62/86)

<sup>10</sup> Vide, sob o ponto de vista econômico, com maestria, a contraposição de Henrique Sitjá em capítulo deste mesmo volume.

público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o **equilíbrio financeiro e atuarial** e o disposto neste artigo. [...] CF/88 (g.n)

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 (g.n):

I - realização de **avaliação atuarial inicial e em cada balanço** utilizando-se parâmetros gerais, para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios; Lei 9717/98 (g.n)

Quanto à gestão dos recursos arrecadados em regime de capitalização, houve divergência jurisprudencial a questionar se assumiriam natureza pública ou se natureza privada, haja vista que ingressam no cofre do RPPS concomitantemente com as rendas de natureza salarial do servidor e como forma de custeio do seguro social, que é uma prestação de serviço. O aprofundamento desse debate não é adequado neste ensejo, mas desde já alinhemo-me com a escola que entende que se trata de recursos públicos, tendo em vista o risco majoritariamente público que existe na condução da atividade.

Art. 2º [...] § 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e **os Municípios são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio**, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários (g.n)

[...]

Art. 10. **No caso de extinção de regime próprio** de previdência social, a União, o Estado, o Distrito Federal e **os Municípios assumirão integralmente a responsabilidade pelo pagamento dos benefícios concedidos durante a sua vigência, bem como daqueles benefícios cujos requisitos necessários a sua concessão foram implementados** anteriormente à extinção do regime próprio de previdência social. Lei 9717/98 (g.n)

Assim, o manejo dos recursos angariados observa os ditames do direito público. Desde a infância dos RPPS, entretanto, percebeu-se que o grande formalismo nas operações de compra e venda da administração pública não poderia ser estendido a tais recursos, sob pena de inviabilizar a gestão. Percebe-se tal preocupação já na Lei 8.666/93, anterior a todas as reformas modernas do sistema de previdência dos servidores.

Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

[...]

II - quando móveis, **dependerá de** avaliação prévia e de **licitação, dispensada esta nos seguintes casos** (g.n.):

[...]

c) **venda de ações**, que poderão ser negociadas em bolsa, observada a legislação específica (g.n);

d) **venda de títulos**, na forma da legislação pertinente (g.n);

[...]

A Lei dos Regimes Próprios – Lei 9717/98, entretanto, efetivamente inaugurou uma subcategoria de patrimônio público, com gestão subordinada a regras emanadas pelo Conselho Monetário Nacional. Afirma-se isso com base no art. 6º, IV da lei de regência. Intitularemos tal subdivisão doravante de “recursos previdenciários”.

Art. 6º Fica facultada à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a constituição de fundos integrados de bens, direitos e ativos, com finalidade previdenciária, desde que observados os critérios de que trata o artigo 1º e, adicionalmente, os seguintes preceitos:

IV - aplicação de recursos, conforme estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional; Lei 9717/98

Importante assinalar que a Lei de Responsabilidade Fiscal veio a referendar tal submissão dos recursos previdenciários a regras de mercado, determinando ainda que devem ser observados limites e condições de proteção e prudência financeira.

Art. 43. [...] § 1º **As disponibilidades de caixa dos regimes de previdência social**, geral e próprio dos servidores públicos, ainda que vinculadas a fundos específicos a que se referem os arts. 249 e 250 da Constituição, **ficarão depositadas em conta separada das demais disponibilidades de cada ente e aplicadas nas condições de mercado, com observância dos limites e condições de proteção e prudência financeira**. Lei Complementar 101/00

Por fim, conferindo densidade e concretude às linhas gerais até aqui delineadas pela legislação de maior extração, sobreveio a Resolução do CMN 3922/2010 que desenha contornos estritos para a estratégia de investimentos dos Regimes Próprios de Previdência Social.

**Tabela 1- Paradigma normativo para as políticas de investimento dos RPPSs**

Ativos	Dispositivos da Res. CMN 3922/10	Limite como percentual da carteira do RPPS	Limite como percentual da opção de investimento
Renda Fixa		100%	
Títulos Tesouro Nacional	Art. 7º, I "a"	100%	
FI Renda Fixa/Referenciados TN	Art. 7º, I "b"	100%	15%
Fundos de Índices de RF	Art. 7º, I "c"	100%	15%
Operações Compromissadas	Art. 7º, II	5%	15%
FI RF / referenciados	Art. 7º, III "a"	60%	15%
FI de ind ref / subíndices RF	Art. 7º, III "b"	60%	15%
FI RF	Art. 7º, IV "a"	40%	15%
Fundos de ind ref em RF	Art. 7º, IV "b"	40%	15%
Letras Imobiliárias Garantidas	Art. 7º, V "b"	20%	15%
CDB até o limite FGC	Art. 7º, VI "a"	até R\$ 250 mil	
Poupança até o limite FGC	Art. 7º, VI "b"	até R\$ 250 mil	
FIDC - Cota Sênior	Art. 7º, VII "a"	5%	5%
FI RF Crédito Privado	Art. 7º, VII "b"	5%	5%
FI debêntures incentivadas	Art. 7º, VII "c"	5%	5%

Ativos	Dispositivos da Res. CMN 3922/10	Limite como percentual da carteira do RPPS	Limite como percentual da opção de investimento
<b>Renda Variável</b>		30%	
FI Ações referenciados	Art. 8º, I "a"	30%	15%
FI índices RV	Art. 8º, I "b"	30%	15%
FI em Ações	Art. 8º, II "a"	20%	15%
FI índices Mercado Variável	Art. 8º, II "a"	20%	15%
FI Multimercado – Aberto	Art. 8º, III	10%	5%
FIP – Fechado	Art. 8º, IV "a"	5%	5%
FII	Art. 8º, IV "b"	5%	5%

Fonte: Resolução 3922/10.

A análise dos percentuais máximos tolerados, em um primeiro juízo de exposição ao risco, revela algumas impressões do legislador:

i . renda variável é mais arriscada que renda fixa;

ii . dentre as opções de renda fixa, operações compromissadas, crédito privado, debêntures incentivadas e fundos de investimento em direitos creditórios – FIDCs são mais arriscados;

iii . dentre as opções de renda variável, são mais arriscados os fundos multimercados, os fundos de investimentos em participações – FIPs e os fundos de investimentos imobiliários – FIIs.

Quanto aos produtos conhecidos como FIDCs, FIPs e FIIs, são conhecidos como “fundos estruturados”. Um aprofundamento acerca dessas categorias excede os objetivos desse estudo, mas basta observar que tais produtos financeiros, que seguem regras diversas dos fundos de investimento orientados a públicos difusos<sup>11</sup>, aproximam-se mais dos destinatários de recursos públicos, contém menor número de cotistas e estão sujeitos a menor liquidez.

Mais presentes o risco de crédito e de liquidez, orientam-se a público consumidor mais qualificado e espera-se que paguem um prêmio de risco adequado. De mesmo norte encontra-se o Crédito Privado, que envolve contratos de mútuo e debêntures, dentre outros ativos de similar natureza econômica.

É importante notar que, embora cada um dos limites para ativos de risco reputado maior seja reduzido, conjugando uma estratégia de diversas regras, é possível gerir uma carteira com até 25% de ativos considerados mais arriscados, o que poderia ser considerado até mesmo como “arrojado”, segundo certo ponto de vista<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Os Fundos de Investimentos de varejo são regulados pela Instrução Normativa 555/2014 da CVM e, por vezes, são chamados “fundos 555”. Os normativos que regulam FIDCs, FIPs e FIIs são, respectivamente, as INs 356 e 489; 578 e 579; e 472 e 516.

<sup>12</sup> Por exemplo, veja as faixas exemplo de API do Bradesco que O Globo e a ANBIMA repercutiram: Conservador: 100% baixo risco, moderado (com renda variável): 10% risco alto, arrojado 20% risco alto. Veja: <<http://www.anbima.com.br/comunicados-supervisao/arqs/comsup2010000004.pdf>>. Acesso em: 09 mai. 2019.

Outras peculiaridades atribulam o efeito diretivo de políticas idealizadas como percentuais da carteira investida.

Em primeiro lugar percebe-se que, desprovida de uma inteligência que critique do ponto de vista cronológico e pormenorizado a vida de cada uma das opções, surge um incentivo adverso: o prejuízo nos fundos arriscados tornaria sua participação como percentual da carteira menor, autorizando mais investimentos; já a rentabilidade maior que as demais opções em carteira, ao contrário aumentaria a sua participação percentual, tornando necessário o desinvestimento.

Em segundo lugar, a política faz menção a categorias de investimentos que podem ser estruturados para uma clientela específica, podendo ser objeto de adequação aos especiais requisitos dos Regimes Próprios, mas faz alusão a categorias de varejo, possivelmente entendendo que os RPPSs poderiam alocar recursos em um mercado que, por ser mais fragmentado e objeto de governança corporativa de grandes instituições, seria mais seguro. Tal ponto de vista ignora óbvias necessidades especiais dos RPPSs, a mais óbvia delas sendo a imunidade recíproca dos tributos da União, tais como o IOF e o Imposto de Renda<sup>13</sup>. É mais razoável partir da abordagem de que o mercado fornecedor de produtos financeiros para RPPSs gravitará para um mercado de nicho, expelindo os demais atores pela própria lógica interna posta.

Enfim, ao concatenar a sintaxe da lei que acabou de ser apresentada com os dois polos interpretativos articulados à introdução – os polos jurídicos e econômicos da análise da regularidade das decisões de investimento –, verificamos uma redução do valor da abordagem exclusivamente jurídica. Além de poder produzir tão somente balizas genéricas, a própria execução literal de suas disposições pode conduzir a resultados que o bom senso repele.

A par de serem os recursos previdenciários recursos públicos, a legislação remete à formulação de políticas pelo Conselho Monetário Nacional, desde que concomitantemente se observe condições de proteção e prudência financeira em tais aplicações. Cumprindo tal mister, o CMN deitou a resolução 3922/2010, que estabelece percentuais paradigmas para as diversas categorias de investimentos. A exposição máxima ao risco, entretanto, ainda pode ser compreendida como elevada.

#### 4 . A Experiência Paulista com RPPSs Capitalizados

Estabelecido que o juízo de correção das opções de investimento deve se fundar em uma investigação multidisciplinar que recruta argumentos da seara jurídica e da seara econômica, cumpre investigar a experiência paulista com RPPS capitalizados. No estudo que se segue, apenas quando indicado se incluirá na análise o RPPS do município de São Paulo<sup>14</sup>.

---

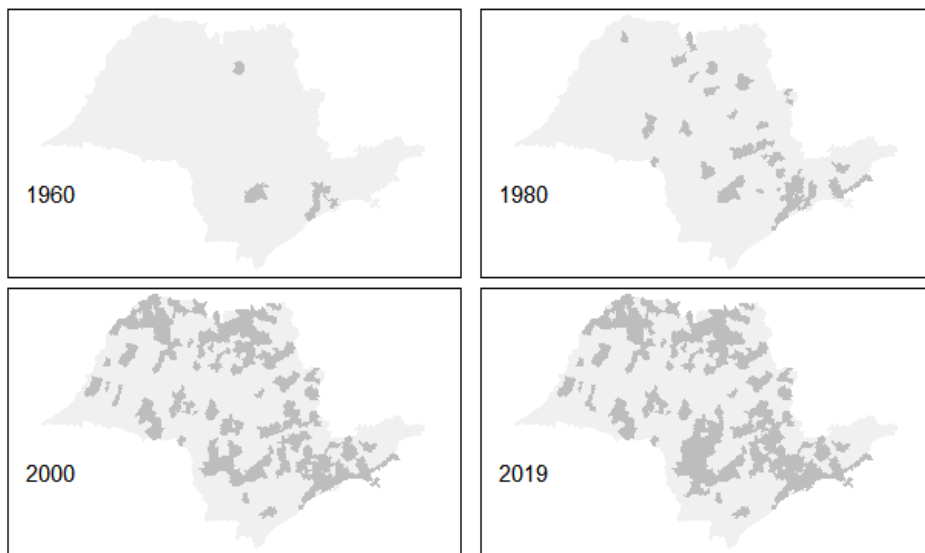
<sup>13</sup> Nos termos do art. 150, VI, “a” da CF/88: “Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, **é vedado à União**, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: [...] VI - **instituir impostos sobre:** a) **patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros;** [...]”

<sup>14</sup> Os dados foram obtidos do sistema AUDESP e do sistema CADPREV. As inconsistências foram descartadas. Regimes em extinção foram considerados ainda vigentes, por não haver parâmetro seguro a informar o estágio em que se encontram. Não foram consideradas as segregações de massas previdenciárias. As premissas de análise, por numerosas, não podem ser indicadas uma a uma neste espaço, mas o projeto – inclusive a base de dados – será disponibilizada no GitHub sob o nome “finanças rpps”.

Os municípios que tem regimes próprios de previdência social, os têm, em média há 24 anos. O Regime Próprio do Município de São Paulo foi criado em 11/09/1909, contando com 110 anos de existência. Atualmente há 223 RPPSs municipais paulistas, que, embora alcançando 34,57% dos entes, congregam a maior parte dos servidores, tendo em vista a cobertura de cidades com grande contingente no quadro efetivo.

No início dos anos 60 eram 5 regimes próprios, até os anos 80 foram criados outros 40. Dos anos 80 até os anos 2000, com o advento da Constituição de 1988 e com a reforma da previdência de 1998, houve a criação de outros 159 institutos de previdência. De 2000 até 2019 outros 63 RPPSs se somaram a eles.

**Figura 1- Evolução dos municípios organizados com RPPSs no estado de São Paulo**



Fonte: elaboração do autor.

Os fatores determinantes para a opção do modelo de RPPS não estão claros. Parece haver regiões de influência em torno de municípios com RPPS, tais como São Paulo, Campinas, Litoral Norte, Avaré, Barretos e Fernandópolis. Também parece haver zonas de influência negativa, em que um município central ligado ao RGPS parece influir na decisão dos demais de também não constituir RPPSs. Parece ser o caso de Araraquara e São Carlos, que induzem um vazio de RPPSs na região central.

O índice de longevidade medido pelo IDHM<sup>15</sup> indica que os municípios com RPPS tem tal índice, em média, 0,1% superior aos que não estão organizados dessa forma. Esse índice, além de pequeno, pode ser enganoso, pois pode haver fatores exógenos que não estão sendo levados em conta.

Quando se analisa um painel dos municípios que criaram e que não criaram institutos, entretanto, o padrão parece se tornar mais claro. Os 159 municípios que criaram RPPS

---

<sup>15</sup> Fonte: IBGE para os anos de 1991, 2000 e 2010. Veja: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/consulta/>>.

entre os anos 1980 e 2000 já apresentavam, em dados de 1991, IDH-L<sup>16</sup> relativamente maior do que os 422 municípios que nunca se organizaram dessa forma. Entretanto, verificados os dados de 2010 novamente para esses dois grupos, aqueles que constituíram RPPS apresentaram evolução no índice IDHM-L da ordem de 0,5% maior que o outro grupo, sendo esse dado estatisticamente significativo<sup>17</sup>.

Embora não seja possível concluir por algum específico liame de causa e consequência, pode-se dizer que os municípios que organizam RPPSs tendem a ter maior desenvolvimento humano sob o aspecto saúde de seus habitantes que os demais e, após adotar a decisão de instalar um RPPS, proporcionalmente, tal diferença se expande, conforme medido pelo IBGE, ainda que tal diferença seja pequena.

Mesmo que se concluisse que a previdência organizada em RPPS favorece, em média, a saúde dos cidadãos, há outro aspecto a ser analisado. Isso pois os chamados direitos de segunda geração, como a previdência, constituem atividade prestacional do Estado que dela não se desincumbe sem o dispêndio de recursos públicos.

A avaliação desse prisma, entretanto, restou prejudicada, uma vez que não foi possível montar um painel comparativo entre municípios que instalaram e não instalaram RPPS. De um lado, isso se deu em virtude de que a dívida previdenciária dos municípios ligados ao Regime Geral da Previdência Social está recoberta por sigilo fiscal. De outra mão, é mais frequente o contencioso trabalhista nos entes sob essa denominação, o que tornaria a apuração de passivos contingentes uma questão relevante. Por fim, os dados também não se encontram tão prontamente disponíveis, uma vez que a adesão ao sistema CADPREV tem sido paulatina.

Ainda assim, buscamos um índice de fragilidade específico para os RPPS. Embora seja possível obter o parâmetro conhecido como “deficit atuarial” da documentação lançada no CADPREV do Ministério da Economia, a compreensão de tal dado é por vezes prejudicada, pois o montante é apurado após considerados planos de amortização irrealistas e desprovidos de verossimilhança ou mesmo viabilidade financeira para execução. Ademais, há o expediente da “segregação de massas”<sup>18</sup> que cria dois planos com dados diferentes de deficit atuarial, embora permaneça a existir um único erário sacado.

Abstraindo tais complexidades e buscando um índice que possa ser aplicado indistintamente, partimos dos seguintes pressupostos:

i .o valor de “despesa total de pessoal” - *DTP*, disponível por força de Lei no chamado “relatório de gestão fiscal”, é a expressão que, aproximadamente, consigna o desembolso mensal do ente caso toda a sua massa de segurados alcance a aposentadoria;

ii .o valor de “receita corrente líquida” - *RCL*, disponível por força de Lei no chamado “relatório de gestão fiscal”, é a expressão máxima das possibilidades financeiras do ente;

---

<sup>16</sup> O IDHM-L é uma medida que congrega a longevidade e a expectativa de vida ao nascer, registrando a saúde de uma população.

<sup>17</sup> IDHM\_L\_1991 dos municípios que instalaram RPPS 0,718; IDHM\_L\_1991 dos municípios que não instalaram RPPS 0,714; IDHM\_L\_2010 dos municípios que instalaram RPPS 0,838; IDHM\_L\_2010 dos municípios que não instalaram RPPS 0,833. Resultado significativo ao nível  $\alpha = 5\%$ . Não sendo este um trabalho em estatística, não cabe alimentar digressão acerca da técnica. A base de dados está disponível online para conferência.

<sup>18</sup> Com base no que dispõem os arts. 56 e s/s da portaria MPS 464/2018.

iii . o percentual máximo da *RCL* que pode ser comprometido com *DTP*, que designaremos por *CMP*, é estabelecido em Lei como sendo 60%<sup>19</sup>.

iv . os ativos componentes dos recursos previdenciários, também conhecidos como reserva técnica, *ATV*, devem ter sua rentabilidade precipuamente vertida para a satisfação das obrigações do RPPS com proventos decorrentes do seu plano;

v . a rentabilidade benchmark usualmente adotada para os ativos na carteira é de 6% a.a. ou 0,487% a.m.<sup>20</sup>

vi . a diferença entre o limite legal para comprometimento com despesas de pessoal e a atualmente dispendida constitui reserva que eventualmente, por meio de Lei, pode ser carreada ao erário previdenciário.

Refletindo sobre tais balizas, foi imaginado o seguinte índice de fragilidade:

$$\text{Fragilidade} = \frac{\text{CMP} \cdot \text{RCL} - \text{ATV} \cdot 6\% - \frac{\text{RCL} \cdot (60\% - \text{CMP})}{2}}{\text{CMP} \cdot \text{RCL}} \quad 21$$

Apurando tais índices, nota-se que, em média, a fragilidade dos RPPSs paulistas apresentou-se elevada, tendo crescido gravemente em 2013, mas retomando uma trajetória de melhoria até o ano de 2017, quando houve expressiva piora, possivelmente em virtude da edição da Portaria 333/2017, que viabilizou renegociação de dívidas dos entes com seus RPPSs.

**Figura 2- Fragilidade média dos RPPSs paulistas**



Fonte: elaboração do autor.

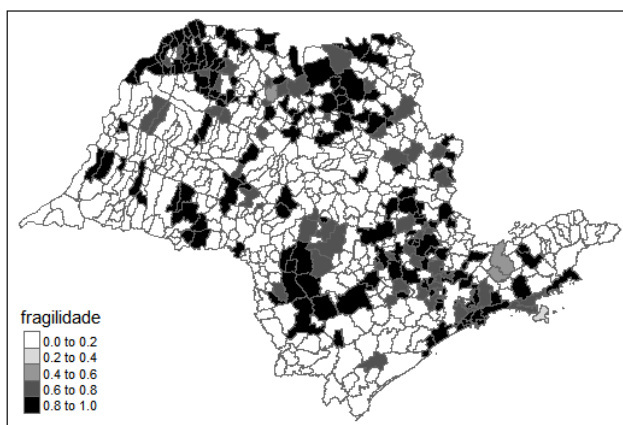
<sup>19</sup> 6% para o Poder Legislativo, *CMP\_LEG*, e 54% para o Poder Executivo, *CMP\_EXE*, nos termos do art. 20, III da LRF – Lei Complementar 101/00. Portanto  $CMP = CMP\_LEG + CMP\_EXE$ .

<sup>20</sup> Nos termos da Portaria MPS 403/2008, Art. 9º A taxa real de juros utilizada na avaliação atuarial deverá ter como referência a meta estabelecida para as aplicações dos recursos do RPPS na Política de Investimentos do RPPS, limitada ao máximo de 6% (seis por cento) ao ano. Veja, também, a nota de rodapé 5.

<sup>21</sup> O primeiro termo  $CMP \cdot RCL$  representa o compromisso anual paradigma, o segundo termo  $ATV \cdot 6\%$  representa a rentabilidade dos ativos garantidores, o terceiro termo  $RCL \cdot (60\% - CMP)$  representa a margem da receita que ainda poderia ser carreada em favor do RPPS, dividida por 2 como um fator de segurança. Obviamente, tratam-se de aproximações grosseiras, não pretendendo consignar um valor apurado de deficit atuarial, mas servem ao propósito de tornar a fragilidade em um único índice que possa ser comparado entre os entes. Note que, em virtude de representar um número índice, também não é prejudicado pelo efeito da inflação, que não precisa ser tomada em conta. Uma fragilidade igual a 1 representa a inexistência de ativos e de qualquer margem orçamentária para fazer frente aos pagamentos previdenciários. Uma fragilidade igual a 0 somente ocorre se a folga orçamentária é grande o suficiente para pagar duas vezes a responsabilidade mensal com inativos existente e vindouros e/ou há ativos suficientes para esse equilíbrio. Da análise dos dados, aparentemente 0,5 já representa razoável equilíbrio.

Entre os RPPSs extremamente vulneráveis, segundo os critérios traçados, encontram-se alguns municípios notórios, tais como Itupeva, Americana e São Vicente. Também entre os municípios que se apresentam em situação confortável do ponto de vista Financeiro se encontram municípios relevantes no estado, tais como Ilhabela, Louveira, São José do Rio Preto e São José dos Campos.

**Figura 3 - Fragilidade dos RPPSs municipais paulistas. Municípios ligados ao RGPS são representados com índice de fragilidade igual a zero**



Fonte: Elaboração do autor.

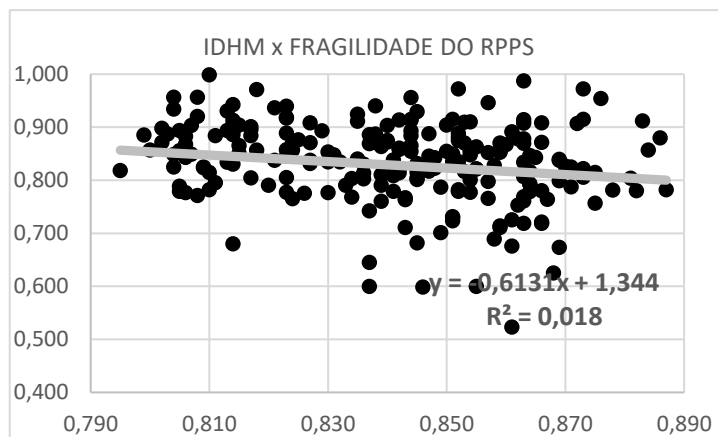
Uma alegação que frequentemente é ventilada nos debates da reforma da previdência é que os maiores níveis de prestação de serviço público de previdência social somente são alcançados com grave fragilização das contas públicas. Esse eixo argumentativo é de difícil teste empírico, pois há uma série de fatores endógenos e causalidade cruzada. Perceba, por exemplo, que maior nível de previdência social pode acrescer à movimentação econômica e pode reduzir gastos com o SUS, fatores que traem a primeira inferência mais simples.

De fato, somente provaríamos causalidade em um cenário hipotético em que uma mesma população fosse submetida à prestação do serviço de previdência social e outra dele fosse privada, apurando-se o resultado líquido na saúde das contas públicas ao fim e ao cabo. Por óbvio, além de hipotético, tal cenário é impossível, restando ao cientista apenas as aproximações.

Uma análise que é permitida pelos dados a que tivemos acesso é a saúde geral da população, medido pelo IDHM-L, e a fragilização financeira específica dos regimes próprios de previdência social. Assim analisados, os dados não suportam a visão de que mais longevidade é obtida com fragilização das contas previdenciárias. Maiores níveis de IDH encontram-se correlacionados negativamente com a fragilidade dos respectivos RPPSs.

É de se consignar, entretanto, que a relação é fraca, não sendo estatisticamente significativa. Ademais, é possível que fatores exógenos – a renda per capita dos municípios, por exemplo – esteja a comandar tanto a melhoria do IDH quanto a redução da fragilidade do RPPS.

**Figura 4 - Plotagem de IDHM no eixo horizontal e fragilidade financeira do RPPS no eixo vertical**



Fonte: elaboração do autor.

### 5 . A Dificuldade de Mensurar a Qualidade da Carteira

Uma investigação diversa se dá quanto à qualidade dos investimentos realizados. A qualificação desses investimentos, entretanto, é parâmetro de difícil observação, uma vez que ao tempo em que se torna incontroverso que determinado produto financeiro frustrará as perspectivas de fluxo de caixa, a correção de seu valor ocorre de maneira quase imediata a tal constatação – fenômeno conhecido como “marcação a valor de mercado” – o que o retira das estatísticas, pois são ponderadas pelo valor investido. Ademais, tendo em vista o risco de imagem para todos os envolvidos, é frequente que medidas sejam tomadas para alteração de sua denominação ou que ele seja simplesmente liquidado.

É de se supor, portanto, que existam ativos nas carteiras dos RPPSs com prognóstico desfavorável e que esse fato ainda não tenha sido “marcado a valor de mercado”, pois a informação não chegou aos cotistas, e, de outro lado, que existam ativos nas carteiras dos RPPSs que estão sendo investigados, mas cujo prognóstico é mais favorável do que as dúvidas suscitadas pela fiscalização levam a crer.

Com essas preliminares ponderadas, entretanto, prosseguirei com a eleição de elementos objetivamente aferíveis que possam ser considerados na apuração da natureza dos investimentos. Enquanto o índice de fragilidade do RPPS indica o valor total de ativos garantidores em relação aos compromissos securitários futuros, um eventual índice de natureza dos ativos visa a apurar o risco a que tais ativos encontram-se submetidos. Não guardam relação um com o outro *a priori*.

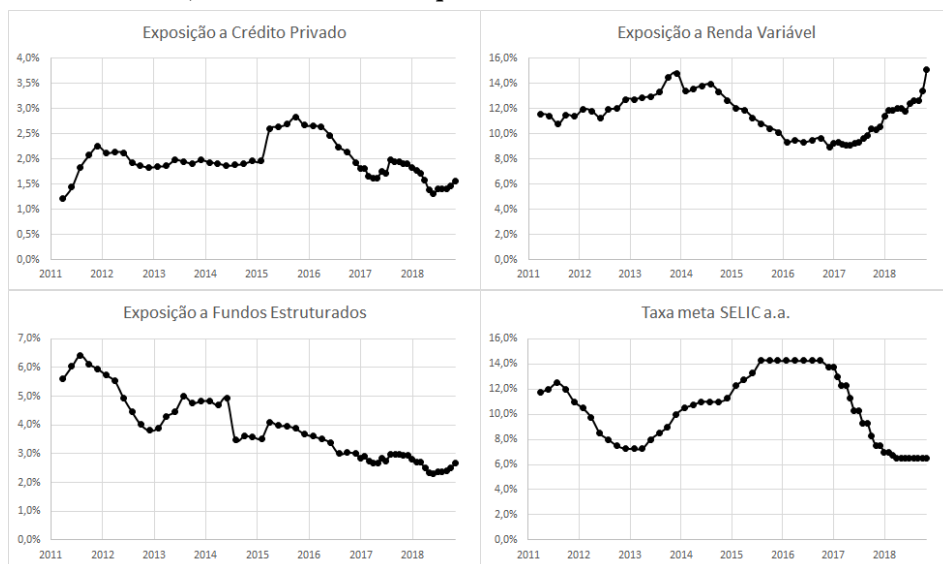
Embora o mercado de fundos de investimento seja muito vasto, contando com milhares de opções, o submercado dos RPPSs constitui um nicho ocupado por 708 produtos relevantes no caso paulista<sup>22</sup>. Cada um desses fundos foi classificado quanto ao enquadramento na Resolução CMN 3922/2010. Desta primeira classificação, é possível

<sup>22</sup> 708 CNPJs diversos receberam investimentos dos RPPSs paulistas entre os exercícios de 2011 e 2018, conforme informado no DAIR do CADPREV. Houve exclusão de dados inconsistentes.

investigar a exposição a produtos estruturados e ao crédito privado que, como visto anteriormente, são considerados mais arriscados pelo legislador.

Também é possível estudar a exposição a ativos que são ou foram interesse de fiscalização no passado. Isso, pois há relações de produtos cujo investimento adicional é desencorajado<sup>23</sup>.

**Figura 5 - Exposição da carteira média dos RPPS paulistas às diversas classes de ativos, e taxa SELIC. Note que as escalas verticais não são as mesmas.**



Fonte: elaboração do autor.

A figura 5 parece sugerir dois regimes distintos: até 2014, aumentos ou reduções da taxa SELIC não conduzem a alterações nas carteiras dos RPPS, o que contrariaria o estado da técnica em ciência dos investimentos, posto que contrário ao que preconiza a clássica teoria de Markowitz; a partir de 2014, no entanto, o ciclo de evolução da SELIC é acompanhado por uma redução da alocação em renda variável, e o ciclo de redução da SELIC é acompanhado por um aumento da alocação em renda variável, resposta prevista pela teoria de Markowitz<sup>24</sup>.

Também percebe-se o declínio da alocação em fundos estruturados em todo o período estudado. Quanto ao crédito privado a análise é inconclusiva, pois a contratação de tais produtos oscila sem apresentar uma tendência clara.

<sup>23</sup> Tal relação é controversa, mas, para fins exclusivamente acadêmicos, foi aceita. Ademais foram adicionados fundos alvo de investigações pela Polícia Federal e que divulgaram fatos relevantes considerados graves. <[http://sa.previdencia.gov.br/site/2018/08/FUNDOS-VEDADOS-CARTEIRA-DOS-FUNDOS\\_28082018.pdf](http://sa.previdencia.gov.br/site/2018/08/FUNDOS-VEDADOS-CARTEIRA-DOS-FUNDOS_28082018.pdf)>. É importante ressaltar que a maioria desses produtos não conta com investigações abertas e, naqueles em que há, não existe notícia de condenação.

<sup>24</sup> Desacompanhada de maiores ponderações, esse fato estilizado não passa de uma impressão. A fonte de dados para a taxa SELIC foi boletim do Banco Central consultado pelo Ipeadata, série BM366\_TJOVER366. Quanto a teoria de Markowitz, veja, por exemplo Markowitz (2016).

Outro aspecto previdenciário a analisar é o de propriedade de cotas de fundos de investimentos que despertaram o interesse fiscalizatório dos órgãos de controle. Tal interesse surge de diversas fontes: informações, relatos de perdas, divulgação de fatos relevantes ou notícia de investigações por parte de outros órgãos de controle. O processo que deflagra o interesse do órgão fiscalizador, portanto, não fica disponível para avaliação e sopesamento dos motivos determinantes, bem como não se pode afirmar que representam perdas nem que comprometem a integridade dos recursos investidos. Tais procedimentos, entretanto, amiúde ocorrem com suficientes indícios.

**Figura 6- Exposição dos RPPSs paulistas a investimentos ativamente fiscalizados pelos órgãos de controle como percentual da carteira média**

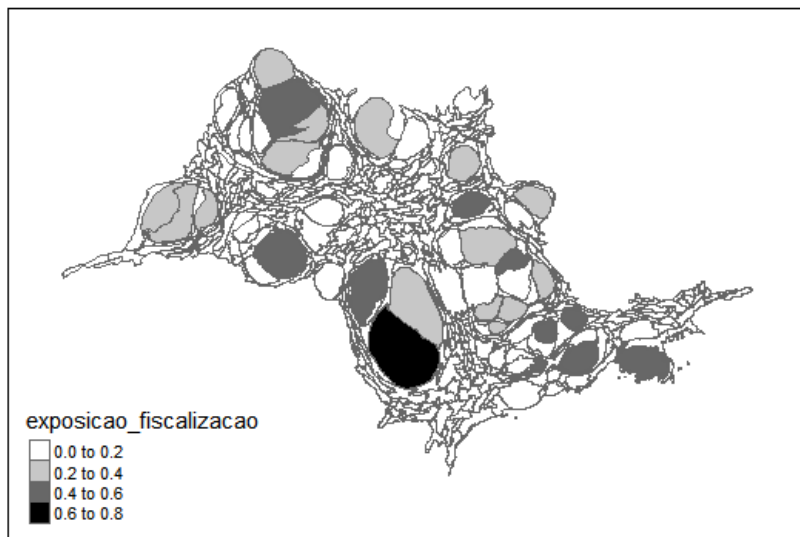


Fonte: elaboração do autor.

Na figura 6 percebemos três regimes, quanto aos investimentos ativamente fiscalizados. No período de 2011 a 2014 houve um crescimento constante da parcela de alocação investigada. O período de 2014 a 2017 manteve-se relativamente constante em torno de 7% da carteira média e os anos de 2017 e 2018 foram caracterizados por uma redução paulatina até aproximadamente 5% no último exercício analisado.

O ponto de maior incursão em fiscalizações de ativos ocorreu em outubro de 2015, exercício em que tanto municípios com RPPSs com menor volume de recursos financeiros, quanto RPPSs com maior volume de recursos financeiros, apresentaram exposição grande a ativos fiscalizados, tais como Paranapanema, com 74,6% da carteira em ativos investigados, Bom Jesus dos Perdões, com 59,40% da carteira em ativos investigados, Engenheiro Coelho, com 50% da carteira em ativos investigados, Osasco, com 47,17% da carteira em ativos investigados e São Sebastião, com 46,42% da carteira em ativos investigados.

**Figura 7 - Exposição das carteiras dos RPPSs paulistas em outubro de 2015 a ativos que foram ou vieram a ser, em algum momento, interesse de fiscalização dos órgãos de controle**



Fonte: Elaboração do autor.

A área dos municípios na figura 7 foi proporcionalmente aumentada para refletir a magnitude do índice, propiciando uma melhor identificação das fiscalizações por entidades de controle. Não exsurge mesorregião com maior concentração de ocorrências, embora o litoral sul e a região central pareçam estar imunes, em virtude de terem organizado menos RPPSs.

Uma série de análises estatísticas foi empregada, mas não foi identificada nenhuma variável com poder explicativo sobre a exposição da carteira a ativos que foram ou vieram a ser, em algum momento, interesse da fiscalização dos órgãos de controle<sup>25</sup>. Possivelmente um estudo acerca dos mecanismos de governança corporativa levados a efeito nos diversos RPPSs possa revelar razões.

Enfim, sintetizando a marcha analítica até este ponto, concluímos que maior qualidade de vida da população e existência de RPPS municipal são fenômenos que tendem a aparecer coligados; níveis maiores de qualidade de vida aparecem relacionadas com RPPSs mais estáveis do ponto de vista financeiro; a gestão dos recursos previdenciários tende a apresentar episódios de investimento em ativos percebidos como mais arriscados; há certa concentração dessas aplicações em alguns regimes; e tal concentração não se liga ao tamanho do instituto, nem a qualquer outra variável que foi carregada ao presente estudo.

<sup>25</sup> Foi empregada a técnica do correlograma tanto entre as variáveis originais, quanto em “score-Z”, não se identificando nem relações estatisticamente significativas nem claras. Foram cruzados os dados de IDH, exposição, fragilidade do RPPS, tempo de criação e RCL municipal.

A princípio, carteiras irregulares ocorrem nos mais diversos cenários, não havendo uma explicação conjuntural que se insinue. Assim, a conduta individual dos gestores pode ser investigada sem que se presuma, de plano, que a má gestão é integralmente fruto do meio em que se encontra inserida.

## 6. A Mensuração da Responsabilidade do Gestor

Se a identificação de motivos determinantes para a qualidade das carteiras de investimentos impõe desafios ao analista, em maior medida ainda a apuração da conduta atribuível ao gestor do RPPS por tal resultado traz dificuldades.

De início, veja que somente se alcança uma carteira percebida como ruim ou desfavorável após uma série concatenada de decisões ruins ou desfavoráveis de investimento que, muito provavelmente, foram adotadas em administrações passadas. Atribuir toda a responsabilidade por tal observação à atual administração, além de ser impreciso, pode levar ao fenômeno conhecido como seleção adversa de gestores<sup>26</sup>.

Há uma série de fatores que atribulam a análise:

i . ativos problemáticos são pouco movimentados no mercado secundário, o que conduz a um congelamento de suas cotações, tornando difícil a detecção por meio de fiscalização indireta;

ii . o cálculo de rentabilidades históricas frequentemente é apresentado sem a apropriada consideração dos efeitos da inflação ou sem janela de tempo suficiente para torná-los comparáveis com a opção livre de risco;

iii . não há fiscalização separada de quantidade de cotas e dos valores das cotas, de forma que a integralização de investimentos pode ser tomada incorretamente por “rentabilidade”;

iv . se o ente patrocinador estiver em dívida com as suas obrigações, o RPPS pode ser levado ao desinvestimento, reduzindo seu balanço de aplicações, mesmo que elas tenham “rentabilidade” no período;

v . aplicações com relação risco/rentabilidade adequada podem resultar em prejuízo e aplicações com relação risco/rentabilidade desvantajosa podem apresentar lucros;

vi . premidos pela urgência de alcançar a meta atuarial – irrealista no atual panorama de investimentos conservadores que se coadunam com os objetivos da previdência – bons gestores podem ser levados a assumir risco exagerado nas suas operações.

Pode-se provar que há um índice capaz de ratear a rentabilidade que seria obtida pela simples razão entre saldo anterior e saldo posterior, para identificar a parte atribuível à gestão de investimentos e a parte atribuível à arrecadação de contribuições previdenciárias. Seu desenvolvimento e aplicação, no entanto, excedem o espaço disponível para este ensaio<sup>27</sup>.

Analizamos o cálculo para o município de Avaré no período entre janeiro de 2017 e novembro de 2018, em que o RPPS manteve os mesmos 13 fundos de investimento em

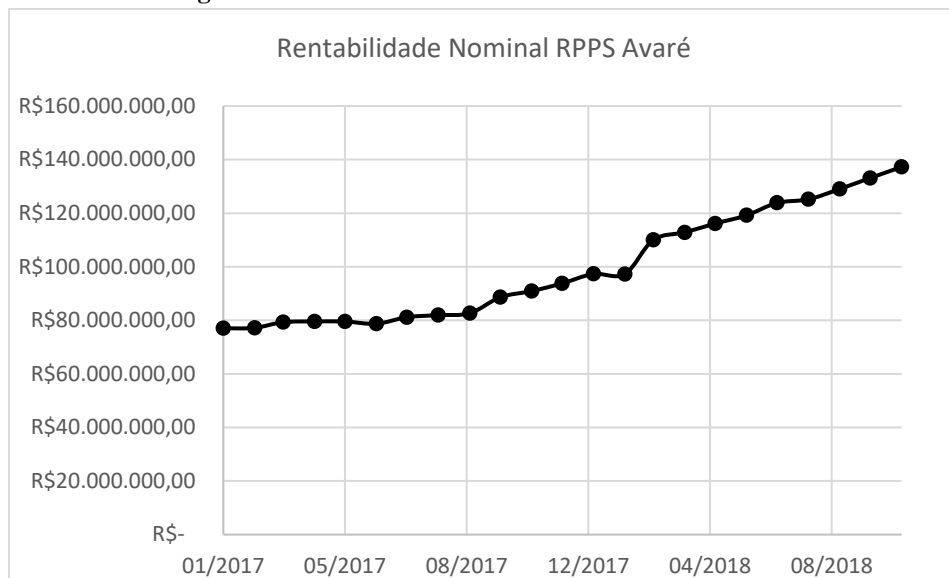
---

<sup>26</sup> Fenômeno pelo qual apenas agentes com interesses ocultos se habilitam ao cargo de gestor, pois sabem que virão a ser responsabilizados de qualquer forma. Sob o ponto de vista econômico, veja Akerlof (1970).

<sup>27</sup> A sua apresentação exclusivamente matemática é feita no Anexo I.

carteira. Nesse período os investimentos passaram de R\$ 77 mi para R\$ 137 mi, representando uma valorização nominal média de 37% a.a.

**Figura 8- Valor Nominal em Carteira do RPPS Avaré**



Fonte: elaboração do próprio autor.

Quando se toma em conta a inflação do período, a rentabilidade nominal é reduzida para uma rentabilidade real de 32,62%. Nada obstante, os fundos investidos apresentaram rentabilidades reais médias, no mesmo período, de 7,05%, 6,93%, 6,97%, 4,53%, 4,93%, 6,68%, 5,08%, 8,23%, 8,14%, 8,76%, 8,24% e 4,44%<sup>28</sup>. Temos uma rentabilidade média real, em virtude da gestão de investimentos, de 6,24%, suficiente para alcançar a meta atuarial nos anos de 2016 e 2017, mas que se eleva a 32,62%, com os 26,38% atribuíveis ao efeito da capitalização. Portanto, é mérito da administração de investimentos do RPPS tão somente 6,24% a.a.

## 7. Considerações Finais

Suponha a seguinte situação hipotética: uma opção de investimento A, com problemas em seus fluxos de caixa já evidenciados em laudos, ações judiciais ou em contabilidade, é inspecionada pelo responsável por investimentos do RPPS que toma suficiente ciência desses elementos. Nada obstante, promove o credenciamento de tal opção e é realizado o investimento que apura, mais tarde, grave prejuízo financeiro.

A partir somente desse relato estilizado, parece ter havido conduta irregular passível de censura pelos órgãos de controle. Pergunta-se: a irregularidade seria menor se, ao invés de um único agente, se tratasse de um comitê de investimentos? Faria diferença se tal comitê consistisse em mera formalidade, apenas assinando atas de reuniões que não são

<sup>28</sup> Por óbvio, a análise de rentabilidade envolve a média ponderada das rentabilidades pelo montante investido em cada opção. Este cálculo está aqui suprimido por não ser o foco da discussão.

realizadas? Importa saber se aquela classe de ativo era permitida segundo a política de investimentos?

E se o comitê ou o responsável pelos investimentos, por negligência sua, deixou de buscar tais informações que, uma vez investigadas, revelar-se-iam incontroversas. Poderia essa ignorância mitigar a culpa? Mais complexa ainda seria a circunstância de, apesar de todas as evidências de que o investimento era ruim, o ativo mais tarde apresentasse rentabilidade adequada. A performance futura pode exonerar a irregularidade havida?

Apesar de acreditar que questões bem colocadas já constituem boa investigação científica, e apesar de acreditar que as questões estão bem colocadas no estudo supra, ousou propor algumas conclusões.

i . o estrito cumprimento das normas e da política de investimentos não é capaz de eximir a culpa do gestor por investimentos;

ii . rentabilidade negativa, como fato isolado, não é capaz de constituir a irregularidade;

iii . rentabilidade positiva não é capaz de exonerar a culpa por investimento irregular;

iv . é culpado aquele que negligencia diligência que se esperava que fizesse;

v . a ignorância não exime culpa, pois o gestor e o comitê de investimentos assumem um dever genérico de cuidado;

vi . os gestores que assumirem carteiras problemáticas devem ser valorizados;

vii . o gestor responsável observa as balizas da lei e as da ciência dos investimentos, mas sabe que seu objetivo precípua é respeitar a confiança dos segurados;

viii . a análise da segurança dos investimentos deve ser promovida com os dados que eram disponíveis à época da realização dos investimentos;

ix . a decisão de manter recursos em um investimento é similar e deve receber o mesmo cuidado daquela de fazer uma aplicação inicial.

Empregamos o termo equívoco “irregularidade” nos enunciados acima de forma proposital, evitando termos como “nulidade”, “anulabilidade”, “crime” ou “ilegalidade”, em virtude de já contarem densidade normativa e consequências consagradas no Direito. O termo “culpa” também deve ser compreendido divorciado do seu contexto penal ou civil. O que se apura, aqui, é tão somente a responsabilidade de contas, ou seja, a gestão ruim, que pode ou não constituir fato jurídico de maior gravidade.

As últimas alterações efetuadas na Resolução nº 3922/2010, por meio da resolução nº 4695/2018, introduziram diversas regras e princípios para seleção de investimentos, desde questões formais, como o credenciamento prévio das instituições, até deveres genéricos. Cuidam de mais um traslado de regras de conduta oriundas da ciência dos investimentos, conferindo maior segurança jurídica para o gestor.

A única forma de constituir mecanismos de escolha de investimentos imunes a vícios, no entanto, é manter transparência das decisões de investimento e de seus motivos determinantes, e manter uma postura cética e inquisitiva entre os controladores de primeira hora.

### Referências

- AKERLOF, George. *The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism*. Quarterly Journal of Economics 84 (3), p. 488–500. Cambridge: MIT Press, 1970.
- DE SOUZA, Luciano Anderson; ARAÚJO, Marina Pinhão Coelho. *Direito Penal Econômico: leis Penais Especiais*. Volume 1. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.
- PRADO, Luiz Regis. *Bem jurídico-penal e Constituição*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.
- PÉREZ DEL VALLE, Carlos. Introducción al derecho penal económico. In: BACIGALUPO, Enrique (dir.) *Derecho penal económico*. Buenos Aires: Hamurabi, 2004.
- MARKOWITZ, Harry M. Risk-Return Analysis, Volume 2: *The Theory and Practice of Rational Investing*. Nova Iorque: McGraw-Hill Education, 2016.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. *Manual de direito penal brasileiro*. São Paulo: Ed. RT, 2008.

### ANEXO I – ANÁLISE MATEMÁTICA DE RENTABILIDADE A PARTIR DE QUANTIDADES E VALORES DE COTAS

O ganho de uma carteira de RPPS decorre tanto da rentabilidade de seus ativos, o que pode ser atribuído a boa gestão do RPPS, quanto pela integralização de novas cotas, o que pode ser atribuído a diligência do ente que tem integralizado as transferências financeiras e as contribuições.

Busca-se alcançar uma fórmula que, a partir tão somente da contabilidade que evidencie os saldos como produtos de quantidades de cotas e seus valores, identifique qual a melhoria do balanço que é causada pelas receitas de contribuições (receita derivada) e qual a melhoria do balanço que é causada pelas receitas de investimentos (receita originária).

$RA_i$  = resultado atuarial no período  $i$ .

$DA_i$  = deficit atuarial no período  $i$ .

$RT_i$  = reserva técnica no período  $i$ .

$A_i$  = ativos previdenciários no período  $i$ .

$n$  = número total de opções de investimento.

$F_i^j$  = quantidade de cotas do investimento  $j$  no período  $i$ .

$P_i^j$  = preço da cota do investimento  $j$  no período  $i$ .

$SV_i$  = sobrevida no período  $i$ .

$r_i$  = meta atuarial real no período  $i$ .

$SA_i$  = sobreatividade como percentual da sobrevida no período  $i$ .

$MS_i$  = massa salarial de ativos no período  $i$ .

$$RT_i = RT_i(SV_i, SA_i, MS_i, r_i) = \overline{RT}$$

Primeira abordagem: majoração do resultado atuarial:

$$RA_i = A_i - \overline{RT}$$

$$\frac{\partial RA_i}{\partial t} = \frac{\partial A_i}{\partial t} = \frac{\partial}{\partial t} \left[ \sum_{j=1}^n F_i^j \cdot P_i^j \right] = \sum_{j=1}^n F_i^j \cdot \frac{\partial P_i^j}{\partial t} + P_i^j \cdot \frac{\partial F_i^j}{\partial t}$$

$$\frac{\partial RA_i}{\partial t} = \text{melhoria atuarial} = \underbrace{\sum_{j=1}^n F_i^j \cdot \frac{\partial P_i^j}{\partial t}}_{\text{boa administração investimentos}} + \underbrace{P_i^j \cdot \frac{\partial F_i^j}{\partial t}}_{\text{efetivo pagamento de contribuições devidas}}$$

Segunda abordagem: anulação do deficit atuarial:

$$DA_i = -RA_i = \overline{RT} - A_i$$

$$\log DA_i = \log \overline{RT} - A_i$$

$$-\frac{\partial \log DA_i}{\partial t} = -\frac{\partial \log \overline{RT} - A_i}{\partial t} = -\frac{1}{\overline{RT} - A_i} \frac{\partial}{\partial t} \left[ \sum_{j=1}^n F_i^j \cdot P_i^j \right] = \frac{1}{RA_i} \sum_{j=1}^n F_i^j \cdot \frac{\partial P_i^j}{\partial t} + P_i^j \cdot \frac{\partial F_i^j}{\partial t}$$

$$-\frac{\partial \log DA_i}{\partial t} = \frac{1}{A_i - \overline{RT}} \sum_{j=1}^n F_i^j \cdot \frac{\partial P_i^j}{\partial t} + P_i^j \cdot \frac{\partial F_i^j}{\partial t} = \frac{A_i}{1 - \frac{\overline{RT}}{A_i}} \sum_{j=1}^n F_i^j \cdot \frac{\partial P_i^j}{\partial t} + P_i^j \cdot \frac{\partial F_i^j}{\partial t}$$

$$TC_i = \frac{\overline{RT}}{A_i} = \text{taxa de cobertura financeira do RPPS.}$$

$$Fr_i = \frac{A_i}{1 - TC_i} = \text{força relativa do resultado atuarial do RPPS.}$$

$$-\frac{\partial \log DA_i}{\partial t} = \text{melhoria atuarial} = Fr_i \cdot \underbrace{\sum_{j=1}^n F_i^j \cdot \frac{\partial P_i^j}{\partial t}}_{\text{boa administração investimentos}} + \underbrace{P_i^j \cdot \frac{\partial F_i^j}{\partial t}}_{\text{efetivo pagamento de contribuições devidas}}$$



## 5 . O Dever Fiduciário dos Administradores de Regimes de Previdência na Aplicação de seus Recursos

*Daniel Walter Maeda Bernardo*<sup>1</sup>

---

### 1 . Introdução

Os regimes de previdência em geral, sejam aqueles instituídos por entes públicos (Municípios, Estados, Distrito Federal ou União); sejam os dedicados a uma universalidade específica e determinada de beneficiários, aqui denominados como “fechados”; sejam, ainda, os abertos ao público em geral, podem todos ser qualificados como investidores institucionais.

Não há um conceito legal restrito ou mesmo regulamentar para definir o que seriam investidores institucionais, mas, para os efeitos deste estudo, vamos aqui qualificá-los como agentes econômicos que, em nome de uma instituição determinada que representam, investem nos mercados financeiros e de capitais na busca da melhor relação risco-retorno em condições pré-estabelecidas por um mandato a eles conferido, as características e necessidades da instituição representada e a regulação sobre eles aplicável.

No caso do Brasil e de forma bastante resumida, a regulamentação acima citada, no que se refere aos investidores institucionais do segmento de previdência, costuma se situar no âmbito infralegal, usualmente em Resoluções editadas pelo Conselho Monetário Nacional (“CMN”), como a de nº 3.922, que disciplina as aplicações dos Regimes Próprios de Previdência Social instituídos por entes públicos (doravante denominados “RPPS”); a de nº 4.444, versão atualmente em vigor da regulamentação existente sobre os planos abertos de previdência complementar; e a de nº 4.661, que regulamenta os investimentos realizados pelas entidades fechadas de previdência complementar, muito conhecidas no país como “fundos de pensão”.

Não é o objetivo desta breve digressão normativa se aprofundar no estudo dos aspectos regulatórios e normativos de tais investidores institucionais, pois é tema em si que já se apresentaria como de alta complexidade e heterogeneidade. Mas o paralelo com certas previsões normativas aplicáveis a esses investidores institucionais servirá a relevante propósito de exemplo e evidência da preocupação e envolvimento até de reguladores desses segmentos sobre o tema aqui tratado.

De início já parece bastante evidente que o próprio conceito atribuído aos investidores institucionais faz emergir a discussão sobre os deveres fiduciários impostos aos

---

<sup>1</sup> Engenheiro civil formado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, trabalha na CVM desde 2005, onde assumiu funções como a gerência de registros e autorizações, a gerência de estrutura de mercado e, atualmente, a superintendência de relações com investidores institucionais. Também representa a CVM em fóruns nacionais (ENCCLA, Comissão de Investimentos da SUSEP, e Comitês de Cooperação Mútua mantidos com SPREV, PREVIC e BACEN) e internacionais (Comitês 5 e 6 da IOSCO, e os 3 Supervisory Colleges de agências de rating). Antes, já trabalhou como analista em instituição financeira e em órgão de auditoria.

administradores de tais instituições na consecução de seus objetivos, ao aplicar os recursos a eles confiados nos mercados financeiro e de capitais. Afinal, o objetivo precípua desse tipo de investidor institucional é o de acumular recursos a ele confiados hoje para prestar, em contrapartida no futuro, um rol de benefícios de natureza previdenciária. E assim, tão mais garantida será essa contraprestação futura quanto mais apropriada for a relação risco-retorno que o gestor dessas aplicações puder encontrar em tais investimentos.

Fundamental para entender a extensão, significado e alcance desse dever fiduciário é entender sua natureza. Nesse aspecto, é fato que, diferente de outros investidores institucionais, aqueles de escopo previdenciário não tem outro fim que não o de representar interesses de terceiros – no caso, os beneficiários desses regimes.

A Comissão de Valores Mobiliários, entidade autárquica vinculada ao Ministério da Economia e responsável pela regulação e fiscalização do mercado de capitais e de seus agentes e operações, aliás, já teceu comentários sobre os papéis e natureza de tais investidores institucionais. Nesse sentido, as considerações do Diretor Gustavo Borba, no julgamento do Processo CVM 19957.002943/2016-51, merecem ser lembradas.

Naquele caso, ao discutir a natureza jurídica e econômica das entidades de previdência complementar, o precedente assim refere:

II - Da natureza da EFPC e da titularidade do patrimônio do plano de previdência fechado

[...]

19. Acredito que esse patrimônio, com várias mitigações decorrentes de princípios previdenciários, em especial o do mutualismo, pertence aos próprios participantes do fundo de pensão, o que fica evidenciado em diversas regras legais, como a da segregação do patrimônio (art. 31, § 3º, da LC 109/01) dos vários planos administrados pela mesma EFPC (“multiplano”) e a do direito de portabilidade das reservas individualizadas em determinadas circunstâncias (art. 14, II, da LC 109/01).

20. O próprio objeto legal dessas entidades, que consiste na administração dos fundos de previdência, já denota que o patrimônio não ingressa, em sua essência jurídica e material, na titularidade efetiva da EFPC, posto que esse montante administrado pertenceria ao fundo de previdência, que, como o próprio nome já indica (“fundo”), seria uma coletividade pertencente aos participantes de determinado plano de benefício, em condomínio *sui generis*, vez que submetido a regras previdenciárias específicas.

21. Assim, os participantes, sozinhos ou em conjunto com o patrocinador, contribuem para formação de uma massa de recursos em regime análogo ao condomínio, que é administrada pela EFPC, com a finalidade de, após período de acumulação, viabilizar o recebimento de benefício previdenciário por esses mesmos participantes ou por seus pensionistas, desde que cumpridos determinados requisitos (fase de recebimento).

É fato que as ponderações - também inspiradas em referências normativas<sup>2</sup>, doutrinárias e jurisprudenciais para reforço da tese - trazidas pelo Diretor Gustavo Borba no seio daquele processo se referiam mais especificamente aos fundos de pensão, mas é razoável concluir que a condição desses institucionais como representantes de interesses de terceiros (os beneficiários) se estenda a todas as modalidades de investidores institucionais do segmento previdenciário. Sem desprezar, claro, a exceção ali feita em relação

---

<sup>2</sup> Artigo 3º da Resolução CGPC nº 14/04.

às entidades abertas de previdência complementar, que talvez mereçam uma discussão mais detida, dadas suas características peculiares nesse contexto.

Dessa forma, diferente do que se espera de uma instituição financeira, uma seguradora, um *endowment* ou mesmo de uma entidade aberta de previdência complementar, que possuem objeto social específico e um propósito de negócios bem definido e conhecido, aqui é possível dizer que o próprio fim último, o objetivo único na criação de um investidor institucional da espécie é o de representar e fazer valer os interesses dos beneficiários do regime.

Assim, ao assumir a condição de representantes dos interesses desses terceiros, ganha ainda maior severidade e relevo o papel desse investidor institucional, pois maior ainda se supõe o grau de seu dever fiduciário em tais condições.

Mas como se poderia qualificar o dever fiduciário, tão típico da atuação de qualquer investidor institucional?

Esse conceito é bastante explorado na regulação dos investidores institucionais em geral (e não apenas naqueles, claro, do segmento previdenciário). Dispõe a Resolução CGPC nº 13/04, por exemplo, em seu artigo 1º e respectivo § 1º, ao regulamentar esse mister para os fundos de pensão, que:

Art. 1º As entidades fechadas de previdência complementar - EFPC devem adotar princípios, regras e práticas de governança, gestão e controles internos adequados ao porte, complexidade e riscos inerentes aos planos de benefícios por elas operados, de modo a assegurar o pleno cumprimento de seus objetivos.

§ 1º A EFPC deverá observar padrões de segurança econômico-financeira e atuarial, com fins específicos de preservar a liquidez, a solvência e o equilíbrio dos planos de benefícios, isoladamente, e da própria entidade fechada de previdência complementar, no conjunto de suas atividades.

Por seu lado, o artigo 2º da Resolução CMN nº 4.444 também impõe semelhantes deveres aos administradores das entidades abertas de previdência complementar, ao enunciar que:

Art. 2º Na aplicação dos recursos de que trata este Regulamento, as sociedades seguradoras, as sociedades de capitalização, as entidades abertas de previdência complementar e os resseguradores devem:

I - observar os princípios de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez, diversificação, adequação à natureza de suas obrigações e transparência;

II - exercer suas atividades com boa fé, lealdade e diligência;

III - zelar por elevados padrões éticos; e

IV - adotar práticas que visem garantir o cumprimento de suas obrigações, considerando, inclusive, a política de investimentos estabelecida, observadas as modalidades, segmentos, limites e demais critérios e requisitos estabelecidos neste Regulamento.

Especificamente em relação aos RPPS, não é diferente a abordagem trazida pelo artigo 2º da Resolução CMN nº 3.922:

§ 1º Na aplicação dos recursos de que trata esta Resolução, os responsáveis pela gestão do regime próprio de previdência social devem: (Incluído pela Resolução nº 4.604, de 19/10/2017.)

I - observar os princípios de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez, motivação, adequação à natureza de suas obrigações e transparência; (Incluído pela Resolução nº 4.604, de 19/10/2017.)

II - exercer suas atividades com boa fé, lealdade e diligência; (Incluído pela Resolução nº 4.604, de 19/10/2017.)

III - zelar por elevados padrões éticos; (Incluído pela Resolução nº 4.604, de 19/10/2017.)

IV - adotar regras, procedimentos e controles internos que visem garantir o cumprimento de suas obrigações, respeitando a política de investimentos estabelecida, observados os segmentos, limites e demais requisitos previstos nesta Resolução e os parâmetros estabelecidos nas normas gerais de organização e funcionamento desses regimes, em regulamentação da Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda; (Redação dada pela Resolução nº 4.695, de 27/11/2018.)

V - realizar com diligência a seleção, o acompanhamento e a avaliação de prestadores de serviços contratados; (Incluído pela Resolução nº 4.695, de 27/11/2018.)

VI - realizar o prévio credenciamento, o acompanhamento e a avaliação do gestor e do administrador dos fundos de investimento e das demais instituições escolhidas para receber as aplicações, observados os parâmetros estabelecidos de acordo com o inciso IV.

Não faltam exemplos na regulação de outros investidores institucionais, como visto, por exemplo, no caso dos fundos de investimento. É o que dispõe, por exemplo, a Instrução CVM nº 558, que regulamenta as atividades de administração e gestão dos fundos de investimento, outro veículo dedicado por excelência à gestão de recursos de terceiros, em seus artigos 16 e 17:

Art. 16. O administrador de carteira de valores mobiliários deve:

I – exercer suas atividades com boa fé, transparência, diligência e lealdade em relação aos seus clientes;

II – desempenhar suas atribuições de modo a:

a) buscar atender aos objetivos de investimento de seus clientes; e

b) evitar práticas que possam ferir a relação fiduciária mantida com seus clientes;

III – cumprir fielmente o regulamento do fundo de investimento ou o contrato previamente firmado por escrito com o cliente, contrato este que deve conter as características dos serviços a serem prestados...

Art. 17. É vedado ao administrador de carteiras de valores mobiliários:

[...]

VIII – negligenciar, em qualquer circunstância, a defesa dos direitos e interesses do cliente.

Assim, é possível resumir o dever fiduciário de um investidor institucional de qualquer natureza como a obrigação de atuar sempre na busca e limitado pelos interesses da instituição (e, sempre que a missão da instituição impor como cabível, dos terceiros indiretos alcançados por ela) que representa, baseado nos pilares subjetivo da lealdade e

objetivo da diligência. Ou, no caso do nosso segmento previdenciário, dos beneficiários do regime, como já explorado.

No contexto do institucional previdenciário então, deve o administrador desse investidor atuar e investir como se o próprio beneficiário fosse em relação a seus interesses e objetivos.

## **2 . Dos Componentes do Dever Fiduciário dos Gestores de Regimes de Previdência**

Como já enunciado, são dois os componentes essenciais para um adequado exercício do dever fiduciário por parte de um investidor institucional em geral, e também assim para aqueles do segmento previdenciário: a lealdade e a diligência.

Claro que, no caso do investidor institucional previdenciário a prática – como se verá adiante – no exercício de tal dever fiduciário se desdobra de forma particular, dados os objetivos e a natureza específicos previstos na atuação desse investidor.

Não se pretende nesta discussão adentrar a fundo no conceito de lealdade e seus elementos, pois seria tarefa impossível em tão curto espaço. Entretanto, no âmbito da atuação de um investidor institucional e que mais nos importe para a compreensão de seus deveres, cabe remeter ao significado consubstanciado no dever de corresponder a uma missão, um compromisso assumido, um objetivo confiado. O que se vê, aliás, em outros campos também. No âmbito do Código de Processo Civil, por exemplo, a previsão do princípio da lealdade visa impor aos litigantes uma conduta que possa levar o processo à consecução de seus objetivos<sup>3</sup>.

Não custa repisar que tal correspondência não se dá a qualquer custo, razão pela qual, não sem razão, o conceito de lealdade também se vê imbuído e circunstanciado pelo da ética. Ou seja, a conduta leal, além de buscar o legítimo interesse do terceiro que o agente representa, só é válida se for sempre inspirada e calcada em princípios de honestidade, probidade e boa-fé.

Assim, é correto assumir inclusive que a conduta leal – embora não se restrinja a isso, claro – é conduta que necessariamente deve observar e respeitar a regulamentação aplicável a esse investidor.

Já a diligência, como segundo elemento imprescindível do adequado exercício do dever fiduciário, é a conduta segundo a qual se espera do investidor o emprego de todos os meios necessários e suficientes para que atue com prudência e perícia. Ou, em outras palavras, para que tome suas decisões da forma mais responsável e fundamentada possível com as informações disponíveis ou que possam ser alcançadas em bases razoáveis.

Assim, é óbvio que não se deve considerar como diligente apenas o investidor que investe o máximo possível em estrutura, processos, pessoas, sistemas e tudo o mais o que possa lhe auxiliar em seu processo de investimento, até porque para se alcançar tanto seriam ilimitados os custos impostos, o que também iria de encontro ao melhor exercício do dever de lealdade com os interesses dos beneficiários. Mas sim, que o faça com a robustez considerada adequada à luz das circunstâncias concretas de sua atuação.

Dentro do próprio universo de investidores institucionais previdenciários se pode perceber nuances e distinções notáveis não apenas em relação à magnitude de tais

---

<sup>3</sup> CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 71.

estruturas, mas inclusive quanto à natureza. É o que nos demonstra a própria abordagem regulatória desses investidores, que difere a depender do tipo de regime envolvido.

Dessa forma, para os RPPS, por exemplo, a Resolução CMN nº 3.922 exige que as aplicações sejam realizadas por meio de fundos de investimento dos mais diversos, o que impõe ao gestor do regime, como já demonstrado, que realize “com diligência a seleção, o acompanhamento e a avaliação de prestadores de serviços contratados”, ou ainda, “o acompanhamento e a avaliação do gestor e do administrador dos fundos de investimento e das demais instituições escolhidas para receber as aplicações”.

Isso porque, como sabido, os fundos de investimento são veículos por meio dos quais profissionais do mercado de capitais (os administradores, gestores e custodiantes são os mais relevantes) oferecem sua expertise para auxiliar tais investidores na busca de estratégias de investimento e exposição a riscos compatíveis com seus mandatos.

Isso, de fato, transforma a diligência ordinária esperada de um gestor de RPPS ainda mais um exercício de avaliação da capacidade e probidade de prestadores de serviço terceirizados do que, como visto com mais força na regulação dos demais, a prospecção e análise propriamente de oportunidades de investimento. Embora, claro, isso não signifique desonerá-lo de forma alguma da avaliação do negócio subjacente que aquele prestador de serviços propõe, até porque a estratégia por ele perseguida sempre envolverá relação peculiar de risco e retorno que deverá respeitar o apetite e os limites dos mandatos impostos ao institucional.

## 2.1 Lealdade

Alguns conceitos e ferramentas, já muito usuais e reconhecidos, são de grande valia para assegurar, ou ao menos minimizar o risco de uma atuação desleal dos administradores de um investidor institucional previdenciário, ou seja, desalinhados dos interesses dos beneficiários que justificam a própria existência daquela entidade.

A governança, sem dúvida, é a mais poderosa e efetiva das ferramentas para a garantia desse permanente alinhamento. O conceito, por si, é tema de ricas discussões no meio público e privado, e pode ser definida sobre diferentes perspectivas e óticas. O Referencial Básico de Governança do TCU<sup>4</sup>, por exemplo, enuncia algumas dessas definições, como, por exemplo:

[...] governança compreende a estrutura (administrativa, política, econômica, social, ambiental, legal e outras) posta em prática para garantir que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados<sup>5</sup>.

[...] governança pode ser descrita como um sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sociedade, alta administração, servidores ou colaboradores e órgãos de controle. Em essência, a boa governança pública tem como propósitos conquistar e preservar a confiança da sociedade, por meio de

---

<sup>4</sup> TCU. Tribunal de Contas da União. Referencial Básico de Governança, 2014. Disponível em <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A24F0728E014F0B34D331418D>>. Acesso em: abr. 2019.

<sup>5</sup> IFAC. *International Federation of Accountants. Good governance in the public sector: consultation draft for an international framework*, 2013. Disponível em: <<https://www.ifac.org/publications-resources/good-governance-public-sector>>. Acesso em: abr. 2019.

conjunto eficiente de mecanismos, a fim de assegurar que as ações executadas estejam sempre alinhadas ao interesse público<sup>6</sup>.

Como se vê, a governança nada mais é do que um sistema arquitetado por uma organização – conceito no qual os investidores institucionais previdenciários de certo se incluem – com o objetivo de garantir que seus objetivos serão alcançados. Nada mais apropriado, como se vê, para garantir a lealdade dos administradores de uma dada instituição em relação a seus propósito e fins últimos.

Assim, é inquestionável que um investidor institucional dotado de boa governança estará mais protegido de desvios de finalidade de que se possam acometer gestores de momento da instituição.

A seguir, passaremos a discorrer sobre alguns dos componentes da governança especialmente importantes para a atuação de um investidor institucional do segmento previdenciário.

### 2.1.1 Estrutura Organizacional

A estrutura organizacional de um investidor institucional é um dos relevantes componentes do abrangente tema de governança.

Sem dúvida, muitas são as contribuições a um investidor dessa natureza com a instituição correta e bem dimensionada de alçadas, linhas decisórias, hierarquia, divisões e uma adequada legitimidade e representatividade nos centros de decisão.

Nesse aspecto, parece imprescindível não subestimar a capacidade, por exemplo, de uma adequada segregação interna de funções que isole eventuais conflitos de interesse dentro da organização, de um lado; e permita uma vigilância mútua das atividades exercidas por cada qual na entidade.

Além disso, natural e necessário que os centros de tomada de decisão estratégica acomodem espaços adequados de representação dos *stakeholders*<sup>7</sup> daquele investidor institucional. No caso de um RPPS, por exemplo, por meio da participação não apenas do ente público patrocinador daquele regime; mas, também, dos funcionários assistidos; e, em última instância e considerando que é o próprio ente público o responsável pela cobertura de déficits porventura apurados, dos próprios contribuintes que possam ser onerados nessas circunstâncias.

Outro ponto digno de atenção é a conveniência de prever alçadas diferentes para determinadas hipóteses de aplicação que – seja por seu porte, sua relevância ou o risco de materialização de conflitos que impõe – exijam um nível de aprovação diferenciado na governança daquele ente institucional.

Para aquele investidor que, em função de seu porte, talvez não possa prever diferentes alçadas para os investimentos realizados, regras adicionais para garantir a robustez na análise de um investimento podem ser desejáveis, ou até mesmo se complementam às demais medidas de assecuração da governança. Como alguns exemplos básicos e práticos dessas regras, podemos citar: (1) a contratação de laudo especializado para precificar o valor justo de um investimento ilíquido e de difícil precificação, de forma a apoiar a

---

<sup>6</sup> TCU. Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União, 2011.

<sup>7</sup> Para os efeitos deste trabalho, definimos como “stakeholder” o grupo de pessoas ligado à entidade que possua relevante grau de interesse, ou sofram substancial impacto na hipótese de materialização de riscos de negócios próprio das atividades exercidas por aquela entidade.

decisão a ser tomada; (2) a utilização de *ratings* de classificação de risco adicionais aos comumente já trazidos pelo emissor do ativo; (3) a utilização de *ratings* de qualidade de gestão no caso da contratação, direta ou indireta, de profissionais do mercado financeiro e de capitais; ou (4) a exigência de apresentação de certificações de distinção tanto das pessoas naturais quanto das jurídicas envolvidas nessas prestações de serviço.

No caso de um RPPS, mais uma vez aqui tomado como referência, além do exemplo óbvio de aplicações em valores vultosos, ou seja, que representem parcela significativa dos recursos sob gestão, podemos citar a aplicação em fundo de investimento administrado ou gerido por dados prestadores de serviços pela primeira vez; ou ainda, a decisão de aplicação em fundo de investimento de nova modalidade ainda não experimentada; a decisão de aplicação em um fundo de investimento ilíquido; ou, por fim, a decisão de aplicação em fundo que contem com prestadores de serviços ou ativos em carteira de alguma forma, direta ou indiretamente, relacionados com o gestor do RPPS ou administradores do ente público patrocinador.

Assim se coloca porque, no caso dos RPPS, as possibilidades de aplicações previstas na regulação desse tipo de investidor previdenciário remetem, com grande ênfase, a fundos de investimento.

Em especial em relação a investimentos em fundos ilíquidos, não se pretende dizer que tais investimentos sejam incompatíveis com os objetivos desses institucionais, claro, até porque são investidores marcados por um passivo de longo prazo, a quem a faculdade de realizar tais investimentos se mostra, a princípio, condizente com seus objetivos.

Entretanto, não se pode perder de vista, sob uma perspectiva de gestão de riscos, que o investimento em fundo ilíquido significa, na prática, a imposição de um relacionamento de longo prazo com uma gama de prestadores de serviços (os relacionados ao fundo investido) que não poderá ser descontinuada de forma imediata em caso de problemas, o que, sem dúvida, é um fator de risco que também deve ser ponderado.

Aliás, sem dúvida que o risco de liquidez é um dos menos compreendidos dentre todos aqueles próprios do investimento. De um lado, trata de risco especialmente prevalente em mercados e ativos menos transparentes e precificáveis. De outro, está sujeito a um efeito pró-cíclico em cenários de estresse cuja quantificação é difícil e complexa. Ainda e sem que se estenda tanto aqui sobre o tema, também está sujeito a um viés de agente: é comum que a necessidade de venda de um ativo ilíquido decorra da necessidade extrema do vendedor de se desfazer da posição, o que é do conhecimento e será aproveitado pela contraparte do negócio.

Por último, também se reforça a importância de um processo robusto e isento de seleção dos responsáveis pela gestão do institucional. É inevitável o comprometimento da independência desse gestor (e, por consequência, o risco de desalinhamento e uma postura desleal) quando, pelas mais diversas razões, ele é escolhido, na prática, para a função de forma pouco republicana e transparente.

Assim, tanto mais seguros estarão esses beneficiários quanto mais estruturado for tal processo. Com a exigência de exames eliminatórios e classificatórios, assim como a obtenção de certificações profissionais que atestem a capacidade desse profissional; a verificação de antecedentes e pesquisas sobre o pretendente que permitam atestar sua boa reputação para o exercício do cargo; e também com certas vedações e impedimentos ao exercício da função por pessoas relacionadas a partes interessadas (como parentes ou pessoas ligadas, direta ou indiretamente, aos administradores do ente público patrocinador, por exemplo).

### 2.1.2 Transparência

Outro grande tema de governança e que interessa diretamente à boa gestão dos investimentos desses investidores institucionais é a transparência.

Ainda que óbvio, é sempre importante relembrar que é uma adequada transparência dos atos de gestão desses recursos que permite e viabiliza uma adequada fiscalização pelas partes interessadas; e, ainda, cria um incentivo natural ao exercício de boas práticas pelo gestor, sempre impelido a tanto quando sabe estar obrigado a dar ciência e conhecimento das práticas que adota a terceiros em algum momento.

Ademais, nada mais republicano do que um gestor da *res publica* prestar contas, periódica e permanentemente, acerca de seus atos e decisões, tornando-os públicos não apenas aos interessados diretos, mas também à sociedade de uma forma mais ampla e geral. Um verdadeiro corolário, premissa indispensável de um agente que atue nessa condição.

É importante destacar, entretanto, que mais informações não implicam, necessariamente, uma melhor transparência às partes interessadas.

Acima de tudo, faz-se necessário que o conjunto de informações e atos divulgados pela entidade de previdência, além de obviamente verdadeiros e consistentes, sejam também úteis, claros e compreensíveis. Ou seja, a transparência pensada deve se dar de uma forma que privilegie sua efetividade mais que sua quantidade; e sua utilidade mais que sua profundidade.

### 2.1.3 Accountability

Pode se conceituar, para os efeitos deste estudo, que *accountability* significa a capacidade de uma organização de qualquer natureza de estabelecer responsabilidades bem definidas e individualizadas aos responsáveis pela gestão dessa organização.

Como conceito originário do direito anglo-saxão, um bom *accountability* presume também a existência de uma adequada e eficaz prestação de contas dos atos de gestão praticados pelas pessoas apontadas como responsáveis pela condução dos negócios daquela instituição que representam.

Assim, como é possível inferir, é um conceito que também está intimamente ligado ao da transparência, pois de fato não se pode atribuir a um investidor institucional um bom *accountability* se, na prática, não fica claro a todo momento, por meio de prestações de contas adequadas e tempestivas, quais foram os resultados e impactos concretos das decisões tomadas pelas pessoas chave daquela instituição.

Assim, um investidor institucional com uma governança saudável saberá prever uma estrutura interna que permita individualizar com propriedade e de forma cristalina, inclusive para todos os *stakeholders* desse institucional (incluídos aí os seus reguladores), quem é o responsável pelo quê. Nesse contexto, em caso de qualquer desvio de finalidade ou mesmo ético, isso permitirá, aliás, que se apure tais responsabilidades de forma efetiva e célere.

É óbvio que, numa ambiência como essa, sem qualquer confusão de papéis atribuídos, a instituição ganhe não apenas em função da superveniência de uma gestão mais vibrante, dinâmica, justa e eficiente com a qual poderá contar, mas também com o alinhamento já esperado de alguém ciente de que deixará muito evidente para todas as partes

interessadas em suas decisões, direta ou indiretamente, a ocorrência de qualquer desvio, pois dessa evidenciação não terá muito espaço para se esquivar.

Da mesma forma, em cenário como esse, torna-se muito mais eficaz as eventuais ações de supervisão tomadas pelos órgãos reguladores no exercício de sua atividade, pois eles encontrarão com muito mais rapidez e eficácia os responsáveis por explicar – e eventualmente corrigir – desconformidades apuradas em suas atividades de fiscalização; e, em última instância, também as de responsabilização, com penalizações mais justas, posto que focadas naqueles a quem efetivamente de direito caberia penalizar numa dada situação concreta, e com garantia de uma dosimetria mais compatível e consentânea com a real participação daquele agente no âmbito da irregularidade identificada.

### 2.1.4 Controles Internos

É necessário reconhecer que, no âmbito do mercado financeiro e de capitais, de uma forma geral – segmento onde diuturnamente atuam os gestores dos regimes de previdência ao tomar suas decisões de investimento e desinvestimento dos recursos das reservas técnicas –, é inviável cogitar a inexistência de conflitos de interesse que possam vir a viciar sua atuação ou a daqueles que com ele interagem.

Assim, é possível dizer, tanto na perspectiva desses investidores institucionais, quanto também pela ótica dos profissionais de mercado que com eles atuam, que um bom profissional não será aquele que esteja isento de quaisquer conflitos de interesse, pois é condição em regra impossível de garantir, mas sim o que garante que tais conflitos sejam administrados de forma eficaz, de forma a proteger a instituição representada de eventuais desvios (deslealdade) desse agente em relação aos interesses que precisa preservar e perseguir.

É nesse contexto que uma estrutura robusta de controles e verificação de conformidade, que seja compatível com as necessidades e a atuação daquele investidor institucional, assume relevância bastante crítica no contexto desse investidor institucional, pois poderá ela servir como camada adicional de controle da regularidade de atuação dos responsáveis pela condução do dia a dia desse institucional.

Segundo a teoria das três linhas de defesa<sup>8</sup> em uma organização defendida, por exemplo, pelo *Institute of Internal Auditors* (“IIA”), é possível caracterizar essas três estruturas de defesa da conformidade e integridade de uma instituição como:

1 .Primeira linha de defesa: são os mecanismos de controle e verificação presentes no próprio dia a dia do negócio, ou nos setores a quem pertence e de onde se originam propriamente os riscos que se pretende mitigar (*Operational Management*).

2 .Segunda linha de defesa: são os controles e verificações de conformidade encontradas ainda dentro da organização, mas em estruturas já individualizadas e dotadas de mandato de conformidade e gestão próprios e destacados na governança da entidade, ou seja, setores que se responsabilizam por supervisionar e mitigar tais riscos (*Risk Management and Compliance Function*).

---

<sup>8</sup> IIA. *Institute of Internal Auditors. The Three Lines of Defense in Effective Risk Management and Control*, 2013. Disponível em: <<https://na.theia.org/standards-guidance/Public%20Documents/PP%20The%20Three%20Lines%20of%20Defense%20in%20Effective%20Risk%20Management%20and%20Control.pdf>>. Acesso em: abr. 2019.

3. Terceira linha de defesa: é a função de verificação de conformidade que se encarrega de garantir a asseguuração mais independente possível a respeito da administração dos riscos do negócio, inclusive o de conformidade (*Internal Audit*).

É importante notar que a teoria explora a necessidade de tornar os controles internos de uma instituição ao mesmo tempo o mais efetivos possível, de um lado; e independente, de outro. Nesse contexto, está nessas variáveis uma das diferenças mais notáveis existente entre as diferentes linhas de defesa: conquanto a primeira linha de defesa seja a mais eficaz no tratamento de um desvio, pois está bem próxima das operações, ela tem sua independência comprometida em função justamente disso. No outro extremo, uma estrutura de auditoria interna goza de ampla independência em relação ao dia a dia do negócio, mas inevitavelmente suas verificações não poderão ser tão tempestivas – por exemplo – quanto as que emanariam da primeira linha de defesa.

A se pensar nessa estrutura de forma mais detida, é possível uma leitura de que as estruturas na segunda linha de defesa são tentativas meritórias da instituição de procurar uma estrutura intermediária que ofereça maior independência na identificação e mitigação de problemas do que a primeira linha ofereceria e, ao mesmo tempo, uma efetividade maior (mais tempestiva e até mesmo preventiva, por exemplo) na sua atuação do que se poderia esperar de uma estrutura de auditoria interna.

De toda forma, a estrutura de verificação a que se pretende aqui fazer a mais especial referência não remete ao conceito mais amplo de “controles internos”<sup>9</sup>, mas sim, o que se costumaria designar na teoria já descrita como a “segunda linha de defesa” da organização, e mais especificamente a parte que cuida das verificações de conformidade (sem esmiuçar, por exemplo, as funções de gestão de risco), ou, como apelidado no mercado, a função de *compliance*. Até porque, como já visto, algumas das estruturas mais afeitas à primeira linha de defesa já foram brevemente discutidas nas seções anteriores.

Sob essa perspectiva, deve uma boa estrutura de *compliance* evitar se envolver nas atividades operacionais (em sentido amplo) do investidor institucional, porque tal nível de controle no âmbito das linhas de negócio já será exercida pela primeira linha de defesa, e desse departamento de controles adicionais se espera um nível de independência nas suas atividades que seria inviável garantir acaso ele se imiscuisse nas funções práticas e rotineiras daquela entidade. Ou, em outras palavras, é inquestionável que se perde um quinhão da independência desejável dessa função quando ela é responsável por fiscalizar atividades que ela mesmo exerceria ou das quais participaria em algum grau.

Além disso, é necessário que a estrutura de *compliance* não deixe de atentar para a necessidade de estabelecer um monitoramento que, sem onerar ou tornar ineficiente o dia a dia do negócio, possa permitir identificar, da forma mais preventiva e antecipada possível, a materialização de riscos – inclusive de conflitos de interesse – na condução dos negócios daquele institucional, de forma a corrigir rumos e mitigar os impactos negativos dessa materialização da forma mais ágil e produtiva possível para a instituição.

Óbvio, e aqui se reitera o ponto apenas para efeitos de didática, é fundamental e crítico também que a estrutura de *compliance* (equipe, rotinas, sistemas) esteja

---

<sup>9</sup> Nesse sentido, a *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (“COSO”) define “controles internos” como, em tradução livre, os processos dedicados a prover uma asseguuração razoável para o atingimento dos objetivos de efetividade e eficiência dos negócios, confiabilidade das informações contábeis da entidade, e conformidade com as leis e regulamentação aplicáveis às operações da instituição. COSO. *Internal Control – Integrated Framework (Framework)*, 2013.

permanentemente alinhada com os objetivos estratégicos do investidor institucional no qual se insere, afinal e como já dito, não é outro o papel de um departamento como esse que não o de garantir que as atividades e funções tocadas pelos gestores e responsáveis permaneça condizente (mais uma vez, *leal*) com os propósitos institucionais daquela entidade.

De outro lado, e de forma intimamente relacionada com o ponto acima, um dos papéis esperados de uma estrutura de *compliance*, naturalmente, será também o de garantir que, nas demais esferas e setores da instituição, esse mesmo alinhamento com os objetivos e propósito institucional da entidade seja mantido, seja por meio de treinamentos, testes periódicos de conformidade, ou o próprio monitoramento já citado, que, claro, também serve de instrumento adequado de convergência nesse sentido.

## 2.2 Diligência

Um outro grande capítulo na atuação dos responsáveis pela gestão de um investidor institucional é, sem nenhuma dúvida, a diligência.

De nada adiantaria o administrador de um investidor institucional estar imbuído da mais nobre intenção de perseguir os objetivos da instituição se, no dia a dia das operações, ele não for, de um lado, capaz; e de outro, prudente, no exercício de suas atribuições.

Sem perder de vista uma perspectiva realista sobre o tema, é normal esperar de um emissor (no caso de mercados primários) ou uma contraparte (no caso de mercados secundários) o esforço pelo convencimento da realização de uma operação de compra ou venda de um ativo nas condições que mais lhe favoreçam. Ou, em outras palavras, a venda de um ativo a esse investidor institucional pelo maior valor possível, ou a compra de um ativo dele pelo menor valor alcançável.

Como qualquer ativo financeiro trará uma expectativa atribuída de risco e de retorno, é possível que, no esforço de convencer a contraparte do negócio, a outra parte tente induzi-lo a crer que o ativo tem uma relação risco-retorno diferente da que uma outra avaliação independente chegaria.

Aliás, como o retorno esperado na aplicação de um ativo é unidimensional e, em muitos casos, até mesmo simples em termos relativos de mensurar, será sobre a perspectiva de risco que não raro tal discussão poderá assumir contornos mais complexos e difíceis. Mas o institucional deve sempre estar preparado para identificar esse viés e mitigar seus efeitos, sob pena de ser conduzido a uma carteira de investimentos desbalanceada e distante dos propósitos e objetivos institucionais que deve representar.

Esse é um exemplo prático, aliás, da perspectiva da prudência na atuação desse investidor. De certa forma, ela remete a um exercício de ceticismo que não pode ser deixado de lado quando da análise, por um investidor institucional, das opções disponíveis ao investimento em dado momento.

Esse exercício de ceticismo se desdobra em diversas atitudes e medidas que, uma vez seguidas pelo institucional, podem evitar uma mensuração inadequada da relação risco-retorno sob análise. São exemplos disso a confirmação de informações e dados relativos aos ativos analisados por fontes independentes sempre que existentes, ou o uso de opiniões especializadas de terceiros, que sempre podem servir de subsídios adicionais (embora, claro, nunca possam servir de fundamento exclusivo) ao processo de tomada da decisão de investimento.

O assunto em si também é bastante extenso e complexo, mas um outro corolário da prudência que pode ser citado é a adoção de práticas que evitem ou administrem vieses comportamentais nocivos à decisão de investimento<sup>10</sup> que sempre podem acometer os responsáveis pelas decisões de investimento. A instituição de comitês ou colegiados para o processo decisório, por exemplo, é uma medida bastante comum utilizada por muitos institucionais (mesmo que apenas para as decisões mais estratégicas ou vultosas) e que mitiga tais efeitos.

Já em relação à capacidade, ela se reverte, na prática e grosso modo, em expertise e estrutura mínima.

Ou seja, de um lado, expertise significa manter um time por trás das operações capaz de entender as características dos ativos financeiros disponíveis no mercado; realizar uma adequada e prudente diligência sobre os emissores desses ativos e as contrapartes das operações; além de compreender o funcionamento, condições e limitações do próprio mercado no qual aqueles ativos são negociados, quando for o caso; dentre outras questões.

De outro, o institucional deve manter equipes, sistemas de informação e apoio especializado suficientes que o permita fazer as análises indispensáveis que fundamentem uma decisão robusta, a qualquer tempo, sobre a aquisição de ativos elegíveis a compor a carteira, ou a manutenção e alienação de qualquer dos já mantidos em carteira.

Em outras palavras e como exemplos práticos, de nada adianta um profissional muito experiente e capacitado atuar nessa função em nome de um institucional se ele não for capaz, diante da magnitude da carteira investida, de manter sozinho um mínimo monitoramento dos mercados de referência ao qual o institucional está exposto ou os potenciais nos quais pode ingressar. Por exemplo, incompatível com os deveres fiduciários do responsável por um institucional manter uma equipe muito especializada em ações líquidas quando o institucional possui, também, uma carteira de crédito privado.

Como se sabe e segundo já previsto na regulação de boa parte dos investidores institucionais (não apenas dos RPPS), uma boa evidência crescente da preocupação de reguladores com o tema é a exigência, para diversos tipos de profissionais ligados às decisões de investimento, de certificações (e, muitas vezes, não apenas disso, mas também dos

---

<sup>10</sup> De forma resumida, alguns dos principais vieses comportamentais conhecidos são (para mais detalhes, Kahneman e Tversky, 1979):

Confirmação: tendência de interpretar novas informações de modo que sejam compatíveis com nossas teorias, visões de mundo e convicções já concebidas. Possui relação com a parcialidade na análise de novas informações.

Ancoragem: propensão a se basear de forma preponderante em apenas uma parcela da informação sobre o investimento. Assim, o investidor se ancora nessa fração da informação e envia a análise de todo o restante com base nessa convicção.

Aversão a perdas: o viés cognitivo segundo o qual o impacto de perdas costuma ser sobrevalorizado em relação ao de ganhos. Ou seja, o medo de perder prepondera sobre a satisfação de ganhar.

Aversão ao arrependimento: esse viés pode ser resumido como aquele que reflete a dificuldade de se aprender com os erros. A consequência é a repetição de erros similares sucessivamente mesmo em cenários idênticos.

Efeito de disposição: a tendência de realizar ganhos de forma rápida (vendendo o ativo antes do momento ideal) e reter ativos perdedores por mais tempo que o recomendável (realizando perdas maiores que o ideal).

Autoconfiança: a clássica propensão à sobrevalorização das próprias habilidades cognitivas. Costuma provocar comportamento de aceitação de maiores graus de risco que o ideal nas dadas circunstâncias.

subsequentes processos de educação continuada a elas vinculados) especializadas para a comprovação, de parte desses profissionais, dessa capacidade e habilitação mínima ao exercício da atividade.

No caso específico dos RPPS, vale lembrar a exigência, imposta pela Portaria MPS 519, de 24 de agosto de 2011, de certificação dos “responsáveis pela gestão dos regimes próprios de previdência social” (artigo 2º, caput); assim como da maioria dos membros do Comitê de Investimentos que participem “do processo decisório quanto à formulação e execução da política de investimentos” (artigo 3º-A, § 1º, “e”), para todo RPPS com recursos iguais ou superiores a R\$ 5 milhões (artigo 6º).

Não por acaso que as diferentes regulamentações aplicáveis aos investidores institucionais previdenciários exigem o estabelecimento e manutenção dessas estruturas mínimas, assim como de pessoas devidamente habilitadas e capacitadas ao mister. O artigo 1º, § 1º, da Resolução CMN nº 3.922, por exemplo, dispõe em relação aos RPPS que:

§ 1º Na aplicação dos recursos de que trata esta Resolução, os responsáveis pela gestão do regime próprio de previdência social devem:

[...]

II - exercer suas atividades com boa fé, lealdade e diligência;

[...]

V - realizar com diligência a seleção, o acompanhamento e a avaliação de prestadores de serviços contratados;

VI - realizar o prévio credenciamento, o acompanhamento e a avaliação do gestor e do administrador dos fundos de investimento e das demais instituições escolhidas para receber as aplicações, observados os parâmetros estabelecidos de acordo com o inciso IV. (g.n.)

Mais será explorado em relação às inovações trazidas pela Resolução CMN nº 4.695, ao acrescentar na Resolução CMN nº 3.922 os já referidos incisos V e VI ao artigo 1º, § 1º.

Também, a Resolução CMN nº 4.661 segue a mesma direção em relação às aplicações das entidades fechadas de previdência complementar, com uso de redação bastante similar em seu artigo 4º para enunciar as exigências impostas a esses regimes de estabelecer estruturas mínimas compatíveis com seus deveres fiduciários.

Da mesma forma, a regulação das seguradoras e as entidades abertas de previdência complementar (ou, como denominadas pelo mercado, “abertas”), por meio da Resolução CMN nº 4.444, também prevê semelhantes termos em seu artigo 2º.

Até mesmo a regulamentação prevista para outros tipos de investidores institucionais não deixa de citar o ponto. É o caso dos administradores de carteiras regulados pela Comissão de Valores Mobiliários. Dispõe o artigo 4º, inciso VII, da Instrução CVM nº 558, por exemplo, ao regulamentar a atuação desses profissionais de mercado, que:

Art. 4º Para fins de obtenção e manutenção da autorização pela CVM, o administrador de carteiras de valores mobiliários, pessoa jurídica, deve atender os seguintes requisitos:

[...]

VII – constituir e manter recursos humanos e computacionais adequados ao porte e à área de atuação da pessoa jurídica [...]

Assim, resta inquestionável a importância, conferida inclusive pelas mais diferentes regulamentações dos investidores institucionais no Brasil, para o tema da adequada diligência na realização dos investimentos e o monitoramento das posições já mantidas.

### **2.2.1 Devida Diligência no Segmento de RPPS**

Merece especial atenção a ênfase especialmente conferida na Resolução CMN n° 3.922 ao processo de seleção e monitoramento dos prestadores de serviços contratados, conforme já destacado na transcrição do artigo 1°, § 1°, V e VI, daquela norma.

Pode soar atípico, numa leitura apressada, que esses regimes contem com regras mais detalhadas em relação a essas diligências específicas. Mas essa circunstância se justifica plenamente, em função da própria arquitetura daquela regulamentação, que aponta para os fundos de investimento e seus prestadores de serviços como as opções de ativos elegíveis aos RPPS na grande maioria dos casos.

Faz sentido que a norma tenha essa abordagem, pois notadamente no segmento de RPPS é mais comum observar institucionais de porte bem menor, muitas vezes assistindo um universo de poucas centenas de servidores públicos, o que torna inviável a eles a manutenção de uma estrutura que atenda a todas as demandas que uma atuação leal e diligente exigiria, como visto acima.

Entretanto, a previsão dos novos e já citados incisos V e VI do artigo 1°, § 1°, daquela Resolução decorreram de observações de supervisão que levaram os reguladores e supervisores tanto dos regimes em si quanto dos prestadores de serviços dos fundos investidos a concluir que, em muitos casos, a perspectiva da escolha de um fundo de investimento e dos profissionais responsáveis por sua administração e gestão permitiria a esse institucional “delegar” a esse terceiro todos os seus deveres de lealdade e diligência.

Não se poderia assumir nada mais equivocado do que isso em relação ao assunto. Para aqueles cientes de toda a perspectiva da lealdade e diligência aqui já explorada e que se impõe aos investidores institucionais de forma geral, de imediato se conclui que a escolha de um fundo e – por via indireta, de seus prestadores de serviço – não permite assumir a terceirização a profissionais de mercado de qualquer esforço de diligência, mas apenas a transmutação da natureza do trabalho a ser efetuado.

Em outras palavras, se é bem verdade que o regime não estaria mais diante de um cenário em que deva selecionar ativos financeiros de uma miríade de opções disponíveis, a verdade é que, ao contratar um administrador e gestor de um fundo de investimento para a alocação de parte de seus recursos, caberá a ele atestar e confirmar se aqueles profissionais contratados cumprem requisitos mínimos de idoneidade, reputação, capacidade, estrutura que confira o conforto, a esse institucional, de que o terceiro investido exercerá suas atividades da mesma forma que o próprio investidor, em suas condições, atuaria.

Na perspectiva da reputação, não raro vieram a público situações de RPPS que insistiam em aplicar recursos relevantes em fundos administrados ou geridos por prestadores de serviços implicados tanto em operações da Polícia Federal e Ministério Público, quanto em investigações e processos administrativos sancionadores movidos pelos mais diversos órgãos administrativos (CVM, PREVIC, BACEN, Tribunais de Contas, etc.), o que parece em absoluto incondizente com o nível mínimo de diligência esperado desse institucional.

Outro elemento que por vezes parece esquecido nas diligências de muitos desses institucionais é a óbvia verificação do histórico de performance, desempenho e atuação

dos profissionais de mercado a quem se pretende entregar recursos. Afinal, ainda que numa perspectiva de diversificação até se possa cogitar uma opção bem limitada e controlada por um “novato”, o grau de exposição de alguns RPPS a prestadores de serviços sem qualquer histórico consistente também é de gerar bastante perplexidade.

Essa constatação ganha ainda mais relevância no cenário anteriormente explorado do investimento em fundos de investimento com condições de resgate limitadas, ou seja, estruturalmente ilíquidos.

Claro que um fundo de investimento que preveja aplicação em ativos ilíquidos deve mesmo prever condições de resgate que sejam compatíveis com a estratégia perseguida, mas muitos RPPS parecem não ter em perspectiva que, ao selecionar um fundo com tais características, igualmente se estabelece uma relação de prazo necessariamente longo com aqueles prestadores de serviço, o que, em caso de problemas supervenientes, pode se transformar em algo difícil de administrar. Assim, um gestor sem *track record*, ou seja, sem boas referências de longo prazo para contar, e que ainda oferece um investimento de longo prazo e ilíquido apresenta um risco para o institucional que não pode, de forma nenhuma, ser desprezado por esse investidor nas suas diligências.

### 3. Considerações Finais

Na verdade, tudo do que já foi dito em relação a toda a lealdade e diligência esperada de um investidor institucional é o que, em resumo, também deve ser verificado por um RPPS sobre um administrador e gestor de um fundo de investimento cujas cotas se pretende adquirir. Afinal, como defendido, é correto afirmar que um fundo de investimento também é um tipo de investidor institucional, ainda que vestido de propósitos e objetivos distintos de um previdenciário típico, e por tal motivo, a ele também se aplicam todos os conceitos por aqui navegados, cuja observância será de especial relevância a um RPPS.

Assim, uma importante consequência dessa constatação é a de que, mesmo que se possa exigir um nível menor de estrutura de um RPPS para a realização de suas diligências quando optar com preponderância por fundos, já que serão focadas nos prestadores de serviço que contrata e não diretamente sobre os ativos financeiros, não se pode deixar de reconhecer que há sim ainda que se preservar uma capacidade mínima no seio desse institucional para viabilizar, de forma permanente, as adequadas diligências de verificação do atendimento de todos os requisitos de controle, estrutura, transparência, *accountability*, idoneidade, reputação e capacidade exemplificados nesse prestador de serviços, para que o próprio RPPS, como investidor institucional que também é, possa demonstrar aos beneficiários que atende, aos seus reguladores e ao mercado e sociedade em geral que corresponde, minimamente, com os deveres fiduciários a ele impostos.

### Referências

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

COSO. *Internal Control – Integrated Framework (Framework)*, 2013.

IFAC. *International Federation of Accountants. Good governance in the public sector: consultation draft for an international framework*, 2013. Disponível em: <<https://www.ifac.org/publications-resources/good-governance-public-sector>>. Acesso em: abr. 2019.

IIA. *Institute of Internal Auditors. The Three Lines of Defense in Effective Risk Management and Control*, 2013. Disponível em: <<https://na.theiia.org/standards-guidance/Public%20Documents/PP%20The%20Three%20Lines%20of%20Defense%20in%20Effective%20Risk%20Management%20and%20Control.pdf>>. Acesso em: abr. 2019.

Kahneman, D., & Tversky, A. *Prospect theory: An analysis of decision under risk*. *Econometrica*, 1979.

Kahneman, D., Knetsch, J., & Thaler, R. *Anomalies: The endowment effect, loss aversion, and status quo bias*, 1991. *Journal of Economic Perspectives*.

TCU. Tribunal de Contas da União. Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União, 2011.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Referencial Básico de Governança, 2014. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A24F0A728E014F0B34D331418D>>. Acesso em: abr. 2019



**GRUPO III**

**EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL**



## 6 . As Causas do Deficit da Previdência Social

*Domingos Augusto Taufner<sup>1</sup>*

---

### 1 . Introdução

A partir de uma análise histórica de cada um dos principais regimes de previdência, este artigo tem como objetivo levantar quais foram as causas mais evidentes da atual crise de sustentabilidade do sistema de previdência social do Brasil.

Não será um trabalho baseado em números exatos, porém, pode se tornar ponto de partida para uma pesquisa mais detalhada sobre o assunto, que inclua cálculos com o fim de apresentar dados mais precisos, que são indispensáveis no momento de fixar a alíquota de contribuição necessária para comportar a criação de um novo benefício ou de calcular o valor das reservas necessárias para manter sustentável um fundo de previdência, dentre outros casos. Mas existem situações, por exemplo, quando se cria ou majora um benefício sem a contrapartida do custeio, em que não é necessário realizar cálculos para saber que haverá falta de recursos.

Neste artigo, serão abordados os seguintes pontos: a seguridade social e seu financiamento, princípios da preexistência do custeio e do equilíbrio financeiro e atuarial, existência ou não de deficit nas contas da previdência social, histórico de sustentabilidade dos regimes de previdência, tanto o relativo aos servidores públicos, quanto o acessível a todos os trabalhadores.

A base normativa aqui utilizada é a vigente no primeiro quadrimestre do ano de 2019, época de debates sobre a reforma da previdência. Prováveis mudanças constitucionais podem afetar alguns dos conceitos aqui emitidos.

### 2 . A Seguridade Social e o seu Financiamento

A Seguridade Social está fundamentada nos artigos 194 a 204 da Constituição Federal (CF), sendo formada pela Previdência Social – que é acessível a quem contribui; pela Assistência Social – que não é contributiva, mas é acessível a quem necessita; e a Saúde, que também não é contributiva, mas acessível a todos.

---

<sup>1</sup> Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCE/ES. Originário da carreira do Ministério Público de Contas. Foi presidente do IPAMV – Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Vitória no período 2005-2010. Graduado em Engenharia Mecânica pela Universidade Federal do Estado do Espírito Santo – UFES e Direito pela Faculdade de direito de Vitória – FDV. Pós-graduado em Direito Tributário. Mestre em Direitos e Garantias Constitucionais Fundamentais. Iniciou sua carreira pública em 1981 como agente administrativo do extinto Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social – IAPAS, entidade autárquica previdenciária federal. Foi Auditor Fiscal do Município de Vitória e Vereador do Município de Vila Velha/ES.

A Previdência é dividida em Pública e Privada. A Pública é subdividida em Regime Geral de Previdência Social – RGPS e Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, além de outros regimes especiais, como é o caso de militares e parlamentares. A Previdência Pública possui caráter obrigatório e o poder público é compelido a pagar os benefícios previstos em lei, independente de existirem reservas suficientes. No RGPS, são segurados obrigatórios todos os que trabalhem de maneira remunerada, exceto estagiários, e que não sejam filiados a RPPS, tendo como limite de contribuição e também de recebimento de benefícios um valor determinado que é reajustado anualmente pelo Governo Federal. Em 2019, este limite é de R\$ 5.839,45. O RPPS é o regime destinado aos servidores públicos efetivos dos entes da federação. Caso um ente público não institua RPPS, seus servidores serão segurados do RGPS. O limite remuneratório para recebimento de benefícios é o previsto no art. 37, XI, da CF, mas é possível que o ente público também aplique o limite do RGPS, caso institua previdência complementar.

A Previdência Privada, de caráter facultativo e complementar, pode ser aberta ou fechada, não sendo permitido ao poder público complementar eventuais deficit. Na aberta, o cidadão procura livremente uma instituição financeira e faz um plano de previdência, sem contribuição do poder público. Na fechada, o trabalhador de uma empresa que instituiu fundo de pensão, pode contribuir para, no futuro, ter seus benefícios complementados além do valor recebido pelo RGPS. Sendo empresa estatal, esta poderá contribuir no máximo com o valor da contribuição do trabalhador.

O financiamento da Seguridade Social está previsto no art. 195 da CF, cujo *caput* e seus incisos estão transcritos a seguir:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - Do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;

b) a receita ou o faturamento;

c) o lucro;

II - Do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;

III - Sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - Do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.

Registre-se que a Lei Complementar poderá criar outras contribuições, conforme art. 195 § 4º, e os RPPS serão custeados por contribuições instituídas de seus servidores pelos entes públicos, nos termos do art. 149, § 1º. O inciso XI do art. 167 proíbe “a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, ‘a’, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201”. Isso quer dizer que as contribuições patronais e do trabalhador somente podem custear o RGPS. Já as demais contribuições sociais

elencadas no art. 195 podem custear a seguridade social, mas não outras despesas do governo. Entretanto, as demais receitas governamentais, desde que não vinculadas a outra atividade, podem ajudar a complementar o orçamento da seguridade social, inclusive o RGPS e o RPPS, caso as receitas próprias não sejam suficientes.

Mas essa exigência de vinculação de recursos da seguridade social e de outras áreas foi flexibilizada por um mecanismo chamado de Desvinculação de Receitas da União (DRU), que permitiu ao governo federal usar livremente 20% de todos os tributos federais vinculados por lei a fundos ou despesas, sendo que as contribuições sociais representam a maior parte desses tributos. Foi criada em 1994 com o nome de Fundo Social de Emergência (FSE), e depois prorrogada várias vezes<sup>2</sup>. A Emenda Constitucional 93/2016<sup>3</sup> aumentou esse percentual para 30% e prorrogou até o final de 2023. Inclusive, a referida emenda estendeu a DRU para Distrito Federal, Estados e Municípios.

A DRU já foi alvo de muitas críticas, mas o interessante é o que o Brasil, desde 1994 até os dias atuais, foi governado por políticos de diversos matizes ideológicos. Entretanto, nenhum deles abriu mão de utilizar a DRU como mecanismo de flexibilização de uso dos recursos públicos.

### 3 . Os Princípios da Preexistência de Custeio e do Equilíbrio Financeiro e Atuarial

O art. 195 da CF veicula o princípio da preexistência de custeio, também conhecido como regra da contrapartida<sup>4</sup>, que prescreve: “Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total”. Esse princípio já existia desde a Emenda Constitucional (EC) 11/1965 que alterou a CF/1946, mas é público e notório que foi muito desrespeitado. Para que seja mais efetivo, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 006/2019 propõe a seguinte redação: “Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido por ato administrativo, lei ou decisão judicial, sem a correspondente fonte de custeio total”.

Em verdade, tal princípio tem íntima ligação com o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, de modo que somente possa ocorrer aumento de despesa para o fundo previdenciário quando exista também, em proporção adequada, receita que venha cobrir os gastos decorrentes da alteração legislativa, a fim de se evitar o colapso das contas do regime. Tal determinação constitucional nada mais exige do legislador senão a conceituação lógica de que não se pode gastar mais do que se arrecada.<sup>5</sup>

No caso de gastos previdenciários, simplesmente ter fonte de custeio no momento da criação de um benefício é algo positivo. Entretanto, isso não garante a sustentabilidade futura, já que são despesas de caráter continuado, os quais podem aumentar com o tempo, além de que, uma vez concedidos, transformam-se em direitos adquiridos. Para que o

---

<sup>2</sup> Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/dru> Senado Federal – Senado Notícias – DRU>. Acesso em: 29 abr. 2019.

<sup>3</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc93.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc93.htm)>. Acesso em: 29 abr. 2019.

<sup>4</sup> LEITÃO, André Studart; MEIRINHO, Augusto Grieco Sant’anna. *Manual de direito previdenciário*. 5. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 75.

<sup>5</sup> CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de Direito Previdenciário*. 13. Ed. São Paulo: Conceito, 2011. p. 118.

princípio da preexistência do custeio seja realmente efetivo, deve estar ligado ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial do regime previdenciário.

Em apertada síntese, o princípio estabelece a necessidade de equilíbrio de curto e longo prazo. O equilíbrio financeiro é aquele de curto prazo, comparando despesas e receitas presentes. No longo prazo, o equilíbrio relevante é o atuarial, que estima em valor presente o custo futuro de todo o passivo previdenciário daqueles que ainda não recebem o benefício.<sup>6</sup>

O equilíbrio financeiro é a capacidade de pagamento no curto prazo e o atuarial refere-se ao longo prazo. Seu significado pode ser um pouco alargado, pois o equilíbrio atuarial não representa somente o cálculo estimado para pagar no futuro quem ainda não se aposentou, mas também aqueles que já se aposentaram. Para calcularmos as contribuições e outros aportes necessários para a sustentabilidade no longo prazo, não adianta simplesmente utilizar-se de cálculos aritméticos simples. Há variáveis que não são fáceis de calcular, tais como: expectativa de vida, chance de doenças e acidentes, entre outras.

Quando calculamos, por exemplo, o custo de uma obra, de um serviço ou da elaboração de um produto, em regra, temos os dados necessários para os cálculos, pois trabalhamos com dados mais factíveis. Entretanto, ao gerenciar um plano de saúde, uma companhia de seguros ou um plano de previdência, não é fácil prever quantos participantes irão sofrer intercorrências que deem direito a atendimento médico, indenizações ou benefícios previdenciários. Será utilizada então a atuária, que é “a ciência que reúne ferramentas do universo matemático e princípios do Direito, Economia e Finanças, visando avaliar e administrar riscos”<sup>7</sup>.

No caso do cálculo atuarial de um plano de previdência, o atuário utiliza várias ferramentas. Uma delas é a matemática financeira, que “relaciona o valor do dinheiro e o tempo, mediante projeções de juros e inflação”<sup>8</sup>, ou seja, é importante saber o valor do dinheiro no momento atual e no momento futuro, bem como o rendimento de reservas financeiras constituídas. Outros instrumentos utilizados pelo atuário são as Tábuas de Mortalidade, que “são tabelas que associam, por faixa etária, a quantidade de pessoas expostas ao risco de morte à de pessoas que faleceram em determinado período”<sup>9</sup>.

Também emprega as Funções Biométricas que “são componentes matemáticas que configuram as tábuas de mortalidade e sobrevivência, a partir do conceito de oposição entre a probabilidade de alguém sobreviver e falecer”<sup>10</sup>, o que proporciona, por exemplo, a possibilidade de se estimar o tempo de sobrevida da pessoa depois de aposentada. Isso influencia no valor da contribuição e das reservas necessárias. Outros fatores também serão utilizados, tais como: o tipo de plano usado (repartição simples, repartição de capitais de cobertura ou capitalização), as faixas salariais dos trabalhadores, o plano de benefícios, etc.

A necessidade de equilíbrio financeiro e atuarial foi constitucionalizado para o RPPS a partir da Emenda 20/1998. No RGPS não há uma indicação expressa na CF, mas

---

<sup>6</sup> LEAL, Bruno Bianco; PORTELA, Felipe Mémolo. *Previdência em crise: Diagnóstico e análise econômica do direito previdenciário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018. p. 57.

<sup>7</sup> DUTTMANN, Richard Mendes. *In Gestão previdenciária: princípios e práticas de boa governança* / Herickson Rubim Rangel (Org.). – Brasília: Gráfica e Editora Qualidade Ltda., 2018. p. 63-78. p. 65.

<sup>8</sup> DUTTMANN, Richard Mendes, 2018. p. 63-78. p. 65.

<sup>9</sup> DUTTMANN, Richard Mendes, 2018. p. 63-78. p. 65.

<sup>10</sup> DUTTMANN, Richard Mendes, 2018. p. 63-78. p. 65.

deve ser registrado que o princípio da preexistência do custeio, nos termos do art. 195 § 5º da CF, é para toda a seguridade social e o RGPS está contido nela, além do que é um princípio que deve andar alinhado com o do equilíbrio financeiro e atuarial.

#### 4 . A Existência ou não de Deficit da Previdência Social no Brasil

Desde os debates das duas emendas constitucionais (20 e 41) que reformaram o sistema de previdência social, reduzindo o acesso a benefícios, houve uma grande polêmica na qual, basicamente, quem estava no governo defendia a necessidade da reforma e quem estava na oposição defendia que não era necessária, pois não havia deficit em suas contas.

Em 2006 a Professora da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Denise Lobato Gentil, lançou a tese de doutorado intitulada “A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira – Análise financeira do período 1990–2005”<sup>11</sup>. Foi feita uma análise financeira da Seguridade Social no Brasil durante o período 1990-2005 e constatou-se que, nesse período, não houve deficit da previdência. Inclusive, a autora afirma o seguinte no Resumo de sua obra:

Ao contrário do que é usualmente difundido, o sistema de previdência social não está em crise e nem necessita de reformas que visem ao ajuste fiscal, pois o sistema dispõe de recursos excedentes, mas de reformas que permitam a inclusão de um grande contingente populacional que hoje se encontra desprotegido. A capacidade de sustentação futura do sistema dependerá, no entanto, de mudanças na política econômica que impliquem na promoção do crescimento associado a políticas de distribuição de renda.

Ela critica a certeza que domina o debate no Brasil de que existe um grande deficit na previdência social e que este seria o causador de um desequilíbrio nas contas públicas, além de ser um obstáculo ao crescimento econômico<sup>12</sup>.

Essencialmente, a pesquisadora avalia, no período 1990-2005, as receitas de contribuições e gastos com previdência social, concluindo que, na maioria dos anos, houve superavit nas contas. Registra que a DRU retira verbas que seriam da seguridade social, inclusive para gastos com juros e outras despesas do governo<sup>13</sup>.

A referida pesquisadora é uma voz discordante da maioria dos analistas do tema previdência, que entendem pela existência do deficit. Ouvir uma opinião diferente, mesmo que dissonante do que pensamos *a priori*, ajuda-nos a refletir sobre o assunto. Além disso, ela demonstra o interesse em defender as conquistas históricas da população, especialmente das pessoas que mais precisam da previdência pública. Entretanto, entendo que a tese possui algumas limitações, que abordo a seguir.

Para analisar a sustentabilidade de um regime de previdência, não basta observar o comportamento orçamentário de um período pequeno de tempo, pois não se trata apenas de um cálculo aritmético. Não adianta obter apenas o equilíbrio financeiro, pois é

---

<sup>11</sup> GENTIL, D. L. *A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira – Análise financeira do período 1990-2005*. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2006.

<sup>12</sup> GENTIL, D. L. *A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira – Análise financeira do período 1990-2005*. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2006. p. 15.

<sup>13</sup> GENTIL, D. L. *A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira – Análise financeira do período 1990-2005*. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2006. p. 18.

necessário também o equilíbrio atuarial, que permitirá o pagamento dos benefícios no longo prazo, e este não é demonstrado apenas com pequenas folgas orçamentárias.

Outro ponto não mencionado no trabalho foi o gasto com a previdência dos servidores públicos, especialmente os federais. Eles podem não fazer parte dos gastos com seguridade social suportados pelas contribuições do art. 195 da CF, mas a complementação dos seus benefícios é feita com recursos do orçamento federal. Há de se ressaltar que a União também tem que pagar os inativos das forças armadas. Resumindo: as despesas obrigatórias que a União tem que saldar são muitas.

O período abordado (1990-2005) compreendeu um momento no qual o Brasil ainda contava com superavit primário em suas contas. Atualmente, encontramos-nos numa situação fiscal mais delicada, além de um número cada vez mais crescente de pessoas dependendo dos benefícios previdenciários e sociais pagos pelo governo.

No que tange à questão do pagamento de altas taxas de juros por parte do governo federal com recursos da Seguridade Social, isso já foi questionado várias vezes e abordado da mesma maneira que foi feita na questão da DRU, já tratada neste artigo. Nos últimos 30 anos, o governo federal passou por vários dirigentes de diferentes partidos políticos, inclusive antagônicos entre si, e todos foram criticados por pagar os juros da dívida pública. Quem estava na oposição criticava, mas depois que se tornava governo continuava efetuando os pagamentos. O caso merece uma análise econômica para verificar, em cada período, se eram realmente necessários esses pagamentos e se houve excessos. De qualquer maneira, não é simples deixar de cumprir compromissos com a dívida pública, pois um calote resultaria em uma crise de credibilidade no mercado financeiro, com consequências terríveis para a economia.

Desde 2014, ao contrário dos anos anteriores nos quais o governo federal tinha superavit primário, há um acúmulo a cada ano de significativos deficit fiscais, o que demonstra dificuldade no pagamento de seus compromissos, inclusive os benefícios previdenciários. Além disso, há preocupação com o crescimento demográfico que, segundo a projeção do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE, até o ano 2060 teremos mais aposentados do que trabalhadores ativos<sup>14</sup>. Outro dado preocupante é que em 2016 gastou-se com previdência 8,04% do PIB e, mantidas as regras atuais, em 2060 a previsão é que se gaste 17,76% do PIB<sup>15</sup>.

O fato de a maioria dos entes públicos estarem pagando os benefícios previdenciários denota sim que possuem capacidade financeira, mas não há a garantia de sustentabilidade futura. A tendência de crescimento dos valores pagos nos últimos anos, acrescido do envelhecimento populacional que projeta para o futuro um grande número de inativos em relação aos trabalhadores ativos, bem como a falta de capitalização do que foi contribuído no passado, são fatores que demonstram a existência de um deficit nas contas da previdência social, difícil de ser superado.

---

<sup>14</sup> Disponível em: <<https://monitordigital.com.br/brasil-ter-mais-aposentados-do-que-trabalhadores-ativos-daqui-a-40-anos>>. Acesso em: 30 abr. 2019.

<sup>15</sup> LEAL, Bruno Bianco; PORTELA, Felipe Mêmolo. *Previdência em crise: diagnóstico e análise econômica do direito previdenciário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018. p. 95.

## 5 . O RGPS – Histórico de Contribuição sem Capitalização

Desde as primeiras bases da previdência social lançadas no Brasil, já havia a ideia de existirem contribuições que seriam guardadas formando uma caixa para garantir os benefícios no momento em que fossem concedidos.

(...). Em 1923 tem-se o advento da Lei Eloy Chaves (Decreto Legislativo 4.682, de 24.01.1923), que criou as caixas de aposentadorias e pensões para os ferroviários, a serem instituídos em cada empresa, e que, mediante a cobrança de uma contribuição, custeariam as prestações oferecidas (aposentadoria por invalidez, ordinária, pensão por morte e assistência médica). Constitui o marco inicial da previdência social no Brasil. (...) <sup>16</sup>

A formação de uma caixa presume que os recursos seriam guardados e acumulados mês a mês, aplicados no mercado financeiro, de acordo com os padrões de cada época, rendendo juros ou sendo utilizados para a compra de bens com potencial de valorização, resultando em uma reserva para pagar os benefícios atuais e, principalmente, futuros. Podemos dizer que isso é um conceito bem simples de capitalização.

Depois da Lei Eloy Chaves, outras Caixas de Aposentadoria e Pensão – CAPs, por empresa, foram criadas. A partir de 1930, vieram os Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAPs, organizados por categorias profissionais, que substituíram as CAPs<sup>17</sup>.

Vale ressaltar que as CAPs eram entidades civis administradas pelas empresas e estavam sujeitas apenas à fiscalização do Conselho Nacional do Trabalho. Já os IAPs foram criados com natureza autárquica, subordinadas ao Ministério do Trabalho e Comércio, com dirigentes escolhidos pelo Governo Federal<sup>18</sup>. Entretanto, ao invés de o governo fornecer apoio para a sustentabilidade do sistema que ora se iniciava, ocorreu o contrário.

A partir do final da década de 1930 as entidades de previdência social passaram a enfrentar algumas práticas que iriam deteriorar paulatinamente o seu patrimônio, resultando na vulnerabilidade do sistema, evidenciada cerca de duas décadas mais tarde. Essas práticas envolviam: a já mencionada retenção dos valores das quotas e taxas de previdência pelo Governo que não as repassava corretamente ou saldava suas dívidas com a transferência de bens imóveis; a aplicação das reservas acumuladas em títulos públicos, financiando a dívida do Governo, com rendimentos baixos, muitas vezes inferiores à desvalorização da moeda; a canalização de uma parte das reservas para projetos considerados prioritários pelo governo, que editava decretos imposito ou "autorizando" investimentos em áreas estratégicas. (.....) <sup>19</sup>

Com o tempo, vários IAPs foram sendo criados, abrangendo diversas categorias profissionais, mas sem solução razoável para a sustentabilidade, pois, mesmo havendo contribuições dos trabalhadores e a patronal, não havia uma adequada capitalização. Em 21 de novembro de 1966, já na época do regime militar, através do Decreto Lei 72, foi feita

---

<sup>16</sup> DIAS, Eduardo Rocha; MACÊDO, José Leandro Monteiro de. *Curso de direito previdenciário*. 2. ed. São Paulo: Método, 2010. p. 70.

<sup>17</sup> DIAS, Eduardo Rocha; MACÊDO, José Leandro Monteiro de, 2010. p. 70.

<sup>18</sup> Disponível em: <<http://tede.mackenzie.br/jspui/bitstream/tede/1003/1/Narlon%20Gutierrez%20Nogueira.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2019.

<sup>19</sup> Disponível em: <<http://tede.mackenzie.br/jspui/bitstream/tede/1003/1/Narlon%20Gutierrez%20Nogueira.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2019.

a unificação dos IAPs por categoria, sendo criado o Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, como autarquia federal.

Com esse encaminhamento, a previdência brasileira, sob o argumento do controle e da segurança estatal, começou a perder seu rumo, pois todos os recursos dos institutos unificados foram carregados para o Tesouro Nacional, confundindo-se com o orçamento governamental, sobre o qual os trabalhadores, aposentados e pensionistas não possuíam e não possuem nenhuma ascendência.

Isso fez com que houvesse uma total perda de controle da sociedade sobre os destinos desses valores, o que, até então, era exercido pelos representantes dos segurados e, o que é pior, passássemos a ter um total descomprometimento com a questão previdenciária, tendo-a como obrigação única do Estado, a ponto de formarmos uma geração que até mesmo a ignorou totalmente.<sup>20</sup>

Após a criação do INPS, que pode ser considerado como o embrião de um RGPS nos moldes atuais, o Governo Federal continuou arrecadando as contribuições previdenciárias, mas não fazendo a devida capitalização do superavit financeiro resultante do número de inativos bem menor, à época, do que os trabalhadores da ativa.

A CF/88 não contribuiu com a sustentabilidade do RGPS. Exemplo disso foi a garantia assegurada aos aposentados de proventos calculados pela média dos trinta e seis últimos salários de contribuição<sup>21</sup>. Caso um trabalhador contribuísse por trinta e dois anos com um valor pequeno e os últimos três anos por um valor maior, poderia ter proventos bem maiores do que a média de todo o período contributivo. Não precisa ser atuário para constatar que a medida desequilibrou o sistema. Isso foi corrigido pela EC 20/1998.

Na tentativa de melhorar a sustentabilidade do RGPS foi criado, pela Lei 9.876, de 26 de novembro de 1999, o “fator previdenciário” com a função de inibir aposentadoria de pessoas com menos idade, já que reduzia o valor dos proventos para esse público.

O RGPS apresenta atualmente um plano de benefícios razoável para atender às várias contingências dos trabalhadores urbanos e rurais, bem como seus dependentes, assim como conta com um bom plano de contribuições. Para se ter uma ideia, um empregado paga entre 8 e 11% do seu salário de contribuição e o empregador paga no mínimo 20%. Caso seja um trabalhador com direito a aposentadoria especial, há contribuições adicionais significativas custeadas por conta do empregador.

As contribuições do trabalhador e a patronal não conseguem pagar totalmente os benefícios já concedidos. As demais contribuições sociais do art. 195 da CF podem ser utilizadas para pagar benefícios do RGPS, mas também são destinadas à saúde e assistência social cujas demandas aumentam, havendo pouca sobra.

Mesmo o RGPS sendo contributivo desde suas origens remotas, os recursos obtidos foram pouco ou nada capitalizados. Caso essa capitalização tivesse sido feita, o RGPS poderia ter atualmente uma gama enorme de recursos para fazer frente aos benefícios já concedidos, não precisando reduzir drasticamente direitos das gerações mais jovens.

---

<sup>20</sup> BORGES, Mauro Ribeiro. *Previdência funcional & regimes próprios de previdência*. Curitiba: Juruá, 2003. p. 40.

<sup>21</sup> De acordo com a redação original do art. 202 da Constituição Federal de 1988.

## 6. O RPPS – Antecedentes Históricos sem Contribuição e sem Capitalização

Ao contrário do RGPS, que tem uma longa história, o RPPS é um instituto novo, pois eram raros os planos de previdência voltados para o servidor público. Os servidores não tinham a obrigação de contribuir, e após completar o tempo de serviço, e/ou ficar inválido, ele continuava constando na própria folha de pagamento do órgão público a que estivesse vinculado quando da atividade. A aposentadoria era mais um benefício estatutário do que previdenciário. Em alguns casos, existia uma pequena contribuição para um instituto ou caixa de assistência para cobertura de serviços de saúde e também de pensão por morte para os dependentes.

A versão original da CF/88 não alterou essa realidade. Ao contrário, inseriu no art. 40 um rol de direitos quando em inatividade, inclusive com integralidade e paridade dos benefícios, mas não inserindo em contrapartida a obrigação de contribuir, nem outros critérios limitadores, agravando o desequilíbrio do sistema.

Foi então necessária a edição da EC 20/1998 que alterou substancialmente o art. 40 da CF estabelecendo critérios mais rigorosos para a concessão de benefícios. As contribuições passaram a ser obrigatórias<sup>22</sup>, bem como a exigência de equilíbrio financeiro e atuarial. Com essa emenda, pode-se considerar que nasceu o RPPS. E, com a EC 41/2003, foram reforçadas as medidas de adequação da previdência à realidade, aprimorando as medidas inauguradas por força da EC 20/1998.

Todas as medidas tomadas pelas EC 20/1998 e 41/2003 foram no sentido de melhorar a sustentabilidade dos RPPS, mas não se mostraram suficientes ao atendimento de seus fins devido ao grande passivo herdado de décadas anteriores. Para analisar melhor, podemos dividir os servidores públicos em quatro grandes grupos, descritos a seguir.

O “primeiro grupo” é formado pelos servidores que se aposentaram, ou adquiriram o referido direito, até a edição da EC 20/1998. Eles não contribuíram, ou contribuíram muito pouco, com o sistema. Contavam com regras favoráveis, tais como: fixação dos vencimentos pela última remuneração, incorporação de vantagens temporárias, como é o caso de cargos em comissão, além de ter direito a paridade com os servidores da ativa. Também há relato de que vários servidores, mediante o uso de artifícios, atingiram o teto do STF, ou até o ultrapassaram, mesmo tendo uma remuneração base menor. Este grupo representa grande parte do deficit do RPPS.

O “segundo grupo” contém os servidores que ingressaram em cargo efetivo até a EC 20/1998, porém, ainda não haviam alcançado o direito a se aposentar. Pode ser considerado um grupo intermediário em termos de participação no deficit do RPPS. Eles não contribuíram por todo o período e detém alguns direitos preservados pelas regras de transição das Emendas Constitucionais 20/1998, 41/2003 e 47/2005, mas já sofreram limitações das novas regras. Além disso, os que já se aposentaram, ou adquiriram o direito, incluídos também os do “primeiro grupo” não poderão ser atingidos mais por medidas que tratam de idade mínima ou mudança no cálculo de proventos. Entretanto, é possível que sejam alcançados por aumento de contribuição previdenciária, inclusive com alíquota progressiva.

O “terceiro grupo” é formado pelos servidores que ingressaram em cargo efetivo após a EC 20/1998 e antes da EC 41/2003. Foram submetidas a regras mais rigorosas em

---

<sup>22</sup> No tocante aos servidores públicos federais, a contribuição previdenciária passou a ser obrigatória a partir da EC 03/1993.

relação às anteriores, como é o caso da exigência de contribuição previdenciária durante todo o período laboral, idade mínima como requisito para a aposentadoria voluntária, proibição de uso de tempo fictício, filiação obrigatória ao RGPS aos que ocupem exclusivamente cargos em comissão, além da não abrangência das regras de transição mais benéficas da EC 47/2005. Entretanto, ainda tem a possibilidade de se aposentar com a última remuneração, desde que cumpram os requisitos da regra de transição, prevista no art. 6º da EC 41/2003, o que reduz um pouco a sustentabilidade deste grupo.

O “quarto grupo” é formado por servidores que ingressaram em cargo efetivo após a EC 41/2003. Estão submetidos a regras mais restritivas do que a dos grupos anteriores, como é o caso do cálculo dos proventos pela média do período contributivo, na forma da lei, não existindo mais o direito a receber como proventos o valor da última remuneração, além do fim da paridade entre ativos e inativos, recebendo apenas a atualização monetária, nos termos do § 17 da CF/88, acrescido pela EC 41. Caso fosse o único grupo existente, o RPPS seria mais sustentável, precisando apenas de alguns ajustes com o tempo.

Os recursos destinados aos dois primeiros grupos são grandes. Isso é agravado pelas aposentadorias especiais ou com redução de idade e tempo de contribuição.

A Previdência Complementar do Servidor Público também tem sido uma solução apresentada para tornar ainda mais sustentável o RPPS, já que os servidores passariam a ter benefícios no limite máximo do RGPS, podendo receber complementação caso se filiem e contribuam com entidade de previdência complementar fechada. Como foi permitida apenas após a EC 20/1998, sendo as primeiras entidades criadas muito tempo depois, ela apenas tem a condição de melhorar a sustentabilidade do “quarto grupo” de servidores citados neste artigo, já que nos dois primeiros grupos o grande desafio do poder público é conseguir recursos para saldar os benefícios concedidos e os ainda a conceder.

Recentemente foi veiculada uma reportagem no site G1 sob o título “Apenas quatro dos 27 estados brasileiros vivem sem déficit [sic] previdenciário, diz Firjan”<sup>23</sup>. Os quatro estados mencionados na reportagem são: Amapá, Rondônia, Roraima e Tocantins. São estados novos criados a partir da CF/88. Além de terem poucos servidores inativos, é bem provável que grande parte de seus servidores tenham ingressado após a EC 20/1998, o que reduz a pressão por gastos previdenciários. Entretanto, há que se ressaltar que os deficit e superavit que a reportagem indicou são resultados meramente financeiros, ou seja, a diferença aritmética anual entre as receitas e despesas previdenciárias. Caso fosse analisado o cálculo atuarial de cada um dos entes públicos, não há garantia de que os quatro estados com superavit financeiro sejam sustentáveis no longo prazo. Situação pior tem os estados que já estão com deficit financeiro.

Reportagem do Jornal Valor Econômico intitulada “Estados já têm 9 aposentados para cada 10 servidores na ativa”<sup>24</sup>, confirma o problema sério nos RPPS estaduais. A matéria demonstra que a situação é mais grave em Estados que estão atualmente com maior crise fiscal: no Rio Grande do Sul, a proporção é de 162 inativos por 100 ativos; em Minas Gerais, a proporção é de 128 por 100; e, no Rio de Janeiro, de 114 por 100.

Um exemplo que demonstra a sustentabilidade do “quarto grupo” é o caso do Estado do Espírito Santo. Mesmo sendo o único Estado com Nota A em capacidade de

---

<sup>23</sup> Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/04/11/apenas-quatro-dos-27-estados-brasileiros-vivem-sem-deficit-previdenciario-diz-firjan.ghtml>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

<sup>24</sup> Disponível em: <<https://www.valor.com.br/brasil/6122795/estados-ja-tem-9-aposentados-para-cada-10-servidores-na-ativa>>. Acesso em: 30 abr. 2019.

pagamento, nota atribuída pela Secretaria do Tesouro Nacional em 2018<sup>25</sup>, possui um enorme déficit atuarial. Entretanto, com base na Lei Complementar Estadual 282/2004 fez segregação de massas criando dois fundos: o Financeiro e o Previdenciário. O primeiro é formado por servidores ingressantes até 26 de abril de 2004, não é capitalizado e usa o regime de repartição simples, sendo responsável pelo grande déficit atuarial. O segundo é formado pelos servidores ingressantes após a referida data, cujas contribuições, inclusive a patronal, são capitalizadas para garantir os benefícios futuros. Desde então, o Fundo Previdenciário nunca precisou de aportes do governo para complementar benefícios e os cálculos atuariais, até então feitos, indicam a sustentabilidade do plano. A sustentabilidade é obtida por ser um grupo submetido às regras mais sustentáveis do art. 40 da CF, com a redação dada pela EC 41/2003.

O exemplo citado demonstra que o RPPS possui atualmente regras razoáveis e sustentáveis. Entretanto, há um enorme déficit atuarial referente ao passado que deve ser pago. Isso leva a situações que podem aumentar o sacrifício dos novos servidores; pois, quando ocorre uma reforma da previdência, acabam não tendo direito nem às regras de transição. A implantação da alíquota progressiva, inclusive para inativos, é uma maneira de se compensar um pouco, cobrando mais daqueles que no passado não contribuíram e atualmente ganham acima do limite do RGPS.

Outro fator que também contribuiu para o agravamento das contas relativas ao RPPS guarda relação com o fato de que, mesmo após as regras previdenciárias mais restritivas da EC 20/1998, o poder público continuou a conceder aumentos reais de salários a seus servidores, que repercutem nos inativos com paridade, e a criação de novos cargos, sem levar em conta os impactos previdenciários. Mesmo com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, no ano 2000, o controle dos gastos com pessoal não foi feito de maneira adequada. Houve a ilusão de que a receita pública sempre cresceria.

Essa situação de aumentos constantes dos gastos com pessoal persistiu até 2015, quando o Brasil entrou em crise fiscal; e, com a “faca no pescoço”, os entes públicos precisaram parar de conceder reajustes e até a cortar o que era possível.

O aumento da remuneração dos servidores públicos é medida importante, assim como é a criação de cargos públicos com o objetivo de atender demandas administrativas e sociais. Mas deve estar associada a um limite, que é justamente o da capacidade de pagamento pelo Estado no curto, médio e principalmente longo prazo.

Com essa preocupação, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCE/ES, ao analisar as Contas do Governo Estadual de 2016<sup>26</sup>, contidas no processo TC-3139/2017, inovou, determinando que o Estado do Espírito Santo, antes de criar cargos ou conceder aumento real de remuneração de servidores, realizasse estudo do impacto não apenas financeiro, mas também atuarial, em decorrência do que preceitua o art. 40 da CF, sem prejuízo das outras exigências tradicionalmente prescritas. Trata-se de medida importante, mas que deveria ter sido adotada desde a EC 20/1998, embora já seja um bom começo.

---

<sup>25</sup> Disponível em: <<https://g1.globo.com/es/espírito-santo/noticia/2018/11/07/es-e-o-unico-estado-do-pais-a-obter-nota-maxima-do-tesouro-nacional.ghtml>>. Acesso em: 29 abr. 2019.

<sup>26</sup> Disponível em: <[https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/2\\_voto-do-relator-4.pdf](https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/2_voto-do-relator-4.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2019.

Vale a pena ressaltar que o RPPS não é único em nível nacional, podendo cada ente público organizar o seu regime desde que cumpra as normas constitucionais e as normas gerais da legislação federal. Diante disso, existem questões específicas em cada RPPS.

## 7 . Conclusão

A Previdência Social é de suma importância para que os trabalhadores e seus dependentes sejam amparados nos casos de idade avançada, invalidez, doença, falecimento, etc. Mas, para que isso ocorra de maneira satisfatória, é necessário que o sistema tenha sustentabilidade, o que não acontece atualmente.

Muito antes da exigência constitucional de equilíbrio financeiro e atuarial para o RPPS, já existia o princípio da preexistência do custeio para toda a Seguridade Social, que foi inserido no texto da CF em 1965. Mesmo assim, por diversas vezes, benefícios foram criados mesmo sem uma fonte de custeio ou com fonte insuficiente ou não perene.

No caso específico do RGPS, registre-se que o mesmo sempre foi contributivo desde a sua “pré-história”, mas com uma capitalização deficiente. Em 1966, quando o regime militar fundiu os IAPs e criou o INPS, os fundos capitalizados foram unificados e fundidos com o caixa do governo federal. Os benefícios eram pagos com as contribuições e havia um significativo superavit financeiro, pois existiam muitos trabalhadores na ativa e poucos inativos. Entretanto, os recursos excedentes não eram capitalizados.

Durante todo esse período, faltou uma capitalização solidária desses recursos excedentes em aplicações financeiras e outros ativos que fossem formando um fundo previdenciário do RGPS. Esse fundo potencialmente manteria o sistema equilibrado por muito tempo. Registre-se também que, a partir da década de 1990, com a criação da DRU, muitos recursos destinados à Seguridade Social passaram a ser utilizados em outros setores, em detrimento da capitalização do sistema.

O RGPS é atualmente um regime que tem um sistema razoável de benefícios e custeio e não pode ser considerado que tem proteções exageradas, embora alguns pontos possam ser corrigidos. Entretanto, devido à falta de uma capitalização solidária das contribuições feitas durante os períodos anteriores, resultou em um grande desequilíbrio do sistema, pois a cada dia cresce o número de inativos e não há reservas para pagá-los.

No RGPS, sempre existiu contribuição, mas a capitalização foi desaparecendo com o tempo; já no RPPS, a contribuição e a capitalização não eram obrigatórias até a EC 20/1998. Agregado a isso, os servidores públicos possuem, em sua maioria, melhores remunerações que o setor privado e que podem extrapolar o limite do RGPS, além do direito a proventos de acordo com a última remuneração, regra que prejudica o necessário equilíbrio atuarial. A consequência foi o acúmulo de um enorme passivo previdenciário na maioria dos RPPS.

Grande parte do deficit no RPPS é originado do chamado “primeiro grupo” de servidores que são aqueles que se aposentaram, ou adquiriram o direito à aposentadoria, até a edição da EC 20/1998, pois não tinham contribuição obrigatória e se aposentaram em regras muito favoráveis. O “segundo grupo”, que é formado pelos que ingressaram até a EC 20/1998, mas ainda sem direito de se aposentar, também contribuiu com o deficit, mas em menor proporção, pois são submetidos a regras previdenciárias menos benéficas do que as do primeiro grupo.

O “terceiro grupo”, que é formado pelos que ingressaram depois da EC 20/1998 e antes da EC 41/2003, tem uma relevância menor para a composição do déficit, embora

contribua com ele. Na realidade não é um grupo grande, dado o pequeno lapso temporal entre as duas emendas e, embora seus integrantes possam ter proventos no valor da remuneração do cargo em que se aposentaram e paridade, são também submetidos a regras mais rígidas como é o caso da idade mínima.

No “quarto grupo”, estão os que ingressaram no sistema após a EC 41/2003 e se submetem a regras bem mais rigorosas do que as anteriores. Esse grupo tem muita chance de não estar deficitário, principalmente se o respectivo RPPS cumpriu a regra da capitalização solidária e o manteve segregado do restante dos segurados, formando um fundo previdenciário.

Vale a pena ressaltar que a separação em grupos de servidores feita para demonstrar, de acordo com as regras previdenciárias vigentes em cada época, a participação de cada grupo no deficit dos RPPS, não tem o condão de responsabilizá-los pessoalmente e nem de desvalorizar o trabalho que realizam ou realizaram no dia a dia. O erro foi de um sistema criado sem sustentabilidade, com o aval de diversos detentores de poder.

Pelo que se depreende do que foi desenvolvido neste trabalho, é possível concluir que, tanto o RGPS quanto o RPPS, nas regras que estão constituídas no momento atual, possuem características de sustentabilidade. Precisariam de um ajuste ou outro, principalmente devido ao crescente aumento da expectativa de vida.

Entretanto, não é possível avaliar a sustentabilidade da previdência social sem levar em conta o grande contingente de inativos e segurados que já estão no sistema há algum tempo e irão passar para a inatividade nos próximos anos. Contingente esse que exige e exigirá muitos recursos financeiros para saldar os benefícios.

Devido à falta de capitalização no RGPS e a falta de contribuição, combinada com a existência de regras flexíveis durante muito tempo nos antecedentes do RPPS, o sistema previdenciário brasileiro, em seu aspecto global, não é sustentável.

A Constituinte que resultou na CF/88 seria uma oportunidade ímpar para corrigir os problemas previdenciários. Entretanto, foi no caminho contrário, não garantindo sustentabilidade para os direitos que positivou em seu texto.

As Emendas Constitucionais feitas após 1988 tiveram o condão de corrigir erros do texto original, especialmente os relativos à falta de controle de gastos, como é o caso das reformas previdenciárias, mas não foram suficientes para equilibrar o sistema.

Como o Brasil já possui uma carga tributária significativa, não seria sustentável aumentá-la para fazer frente aos pagamentos previdenciários. A única exceção que se entende como justa é implantar a contribuição progressiva para os servidores públicos ativos e inativos que ganham acima do limite do RGPS, mas que, por si só, não seria suficiente. Diante disso, é inevitável que ajustes também sejam feitos nas regras para quem ainda não passou para a inatividade, como o aumento da idade mínima e redução das aposentadorias especiais, contribuindo para que o sistema seja sustentável, sendo desnecessário reduzir drasticamente benefícios sociais e nem criar muitas dificuldades para a aposentadoria rural.

Entretanto, no caso do aumento da idade mínima para aposentadoria, há uma preocupação com os trabalhadores da iniciativa privada que laboram com esforço físico, pois é muito difícil manterem seus empregos após determinada idade. Diante disso, dada a natureza social da previdência, torna-se necessária alguma forma de compensação para esse grupo de trabalhadores. No caso dos servidores públicos, o aumento da idade mínima

não apresenta grandes prejuízos, devido à estabilidade no cargo público que possuem e por serem detentores de melhores condições de trabalho.

No presente artigo, foi reforçada a ideia de capitalização solidária, pois ela é a mais condizente com uma previdência pública e social. A capitalização individual, em que o benefício de cada um é limitado ao que o segurado individualmente contribuiu é compatível com a previdência privada.

Dada a necessidade da elaboração de um trabalho mais “enxuto”, não foi possível aprofundar em determinados assuntos. Todavia, esse material é sugestivo para a realização de novas pesquisas, mais específicas e densas, sobre os vários pontos aqui abordados, bem como também este trabalho está aberto para contribuições e contestações, já que abordou tema polêmico.

Em suma, para que o Estado Democrático e Social de Direito que foi construído no Brasil possa dar respostas rápidas e com responsabilidade às demandas que lhe são impostas, e consiga contribuir com o desenvolvimento econômico e social, é importante que o sistema previdenciário seja eficiente. E para que ele seja justo e sustentável, é imperativo que isso ocorra.

### Referências

- Agência Senado. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/dru>> Senado Notícias – DRU>. Acesso em: 29 abr. 2019.
- BORGES, Mauro Ribeiro. *Previdência funcional & regimes próprios de previdência*. Curitiba: Juruá, 2003.
- BRASIL. Emenda constitucional nº 93, de 08 de setembro de 2016. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 08 set. 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm)>. Acesso em: 29 abr. 2019.
- CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de Direito Previdenciário*. 13. Ed. São Paulo: Conceito, 2011.
- DIAS, Eduardo Rocha; MACÊDO, José Leandro Monteiro de. *Curso de direito previdenciário*. 2. ed. São Paulo: Método, 2010.
- DUTTMANN, Richard Mendes. In *Gestão previdenciária: princípios e práticas de boa governança*/Herickson Rubim Rangel (Org.). – Brasília: Gráfica e Editora Qualidade Ltda., 2018.
- ES é o único estado do país a obter nota máxima do Tesouro Nacional. Disponível em: <<https://g1.globo.com/es/espirito-santo/noticia/2018/11/07/es-e-o-unico-estado-do-pais-a-obter-nota-maxima-do-tesouro-nacional.ghtml>>. Acesso em: 29 abr. 2019.
- GENTIL, D. L. *A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira – Análise financeira do período 1990-2005*. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2006.

- LEAL, Bruno Bianco; PORTELA, Felipe Mémolo. *Previdência em crise: Diagnóstico e análise econômica do direito previdenciário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.
- LEITÃO, André Studart; MEIRINHO, Augusto Grieco Sant'anna. *Manual de direito previdenciário*. 5. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.
- MONITOR MERCANTIL. *Brasil terá mais aposentados do que trabalhadores ativos daqui a 40 anos*. Disponível em: <<https://monitordigital.com.br/brasil-ter-mais-aposentados-do-que-trabalhadores-ativos-daqui-a-40-anos>>. Acesso em: 30 abr. 2019.
- NOGUEIRA, N. G. *O equilíbrio financeiro e atual dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos e a capacidade de implementação de políticas públicas pelos entes federativos*. Disponível em: <<http://tede.mackenzie.br/jspui/bitstream/tede/1003/1/Narlon%20Gutierrez%20Nogueira.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2019.
- SILVEIRA, D. *Apenas quatro dos 27 estados brasileiros vivem sem déficit previdenciário, diz Firjan*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/04/11/apenas-quatro-dos-27-estados-brasileiros-vivem-sem-deficit-previdenciario-diz-firjan.ghtml>>. Acesso em: 23 abr. 2019.
- TAUFNER, D. A. *Parecer prévio das contas do governador do estado do Espírito Santo*. Exercício 2016. Disponível em: <[https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/2\\_voto-do-relator-4.pdf](https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/2_voto-do-relator-4.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2019.
- WATANABE, M. *Estados já têm 9 aposentados para cada 10 servidores na ativa*. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/brasil/6122795/estados-ja-tem-9-aposentados-para-cada-10-servidores-na-ativa>>. Acesso em: 30 abr. 2019.



## 7 . (Im)Possibilidades na Busca do Equilíbrio Atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social<sup>1</sup>

*Henrique Serra Sitjá<sup>2</sup>*

---

### 1 . Introdução

A partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 20, em 15/12/1998, os regimes de aposentadoria e pensão dos servidores públicos brasileiros de todas as esferas passaram a ser obrigados a observar, em sua organização, “critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial”<sup>3</sup>. A regra constitucional veio ao encontro da Lei Federal nº 9.717, de 27/11/1998, a qual já dispunha que os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos servidores deveriam ser organizados com base em normas atuariais, buscando garantir o equilíbrio de curto e longo prazo. Atualmente, passadas mais de duas décadas das alterações legislativas anteriormente apresentadas, vê-se um cenário generalizado de desequilíbrios atuariais e financeiros nos RPPS da União, dos Estados e de grande parte dos Municípios, especialmente as capitais e grandes cidades.

---

<sup>1</sup> Agradeço a Ana Warpechowski pelo convite (além das discussões e revisões preliminares) e a Alexandre Sarquis pela confiança, a Ricardo Canossa pelos debates e companheirismo e a Cícero Dias pela revisão final. Entretanto, incorreções remanescentes são de minha inteira responsabilidade.

<sup>2</sup> Bacharel em ciências econômicas (2006) e mestre em economia (2018) pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Atualmente, é doutorando em economia na mesma Universidade, além de atuar, desde 2012, como Auditor Público Externo no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

<sup>3</sup> Anteriormente à EC 20/1998, o artigo 40 simplesmente reconhecia o direito à aposentadoria do servidor público, sem qualquer menção a regras específicas de organização dos regimes.

A busca do equilíbrio financeiro e atuarial, por sua vez, fora prevista originalmente pela EC 20/1998:

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.

Atualmente, a redação do *caput* do artigo 40 da CRFB/1998, dada pela EC 41, de 19/12/2003, prevê o seguinte:

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

Cumprе ressaltar que o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), aplicado aos trabalhadores da iniciativa privada<sup>4</sup>, também observa deficit financeiros crescentes. Somente no ano de 2019, a insuficiência financeira do RGPS está prevista em R\$ 210 bi. Por sua vez, o RPPS da União prevê um deficit total de R\$ 57 bi<sup>5</sup>. Todavia, ao considerar-se que há quase cem milhões de segurados no regime geral em comparação aos dois milhões de servidores no regime próprio federal, optou-se por focar o presente estudo nos sistemas de previdência dos servidores públicos, visto que seu custo financeiro para a sociedade brasileira é individualmente mais alto quando comparado à abrangência social do rol de beneficiários de cada regime.

No que se refere aos RPPS, as justificativas para a situação atuarial contemporânea são as mais diversas (como se verá, inclusive, em alguns dos estudos que constituem a presente obra): ausência de repasse das contribuições previdenciárias por parte dos entes federados; má governança e administração dos regimes e seus ativos; inexistência de instrumentos sancionatórios que garantam o cumprimento às regras; alteração dos padrões demográficos sem respectivas mudanças nos parâmetros para concessão dos benefícios; e rendimentos financeiros dos ativos afetados pelos ciclos econômicos.

Com efeito, é inegável que todas essas circunstâncias contribuem, em maior ou menor grau, para a existência de deficit atuariais e financeiros nos regimes de aposentadoria.

Todavia, há diversos aspectos, tanto explícitos quanto subjacentes ao arranjo institucional previdenciário brasileiro, que tornam inaplicáveis as previsões normativas quanto ao necessário equilíbrio atuarial nos RPPS. Assim, especialmente em meio a debates acerca de mudanças nas regras de aposentadoria no país, torna-se importante investigar de que forma as regras previdenciárias contribuíram para os desequilíbrios financeiros e atuariais observados nos regimes de aposentadoria dos servidores públicos no Brasil, bem como avaliar de que maneira as mudanças em discussão podem alterar a situação vigente.

Seguindo esse objetivo, o presente estudo organiza-se da seguinte maneira. Inicialmente, serão definidos conceitos pertinentes ao estudo de sistemas de previdência social. Na sequência, o caso brasileiro será apresentado, analisado e brevemente comparado a outros sistemas de aposentadoria existentes no mundo. Posteriormente, as implicações financeiras e atuariais dos arranjos previdenciários existentes e propostos para o Brasil serão investigadas, conduzindo à apresentação de conclusões sobre as limitações impostas pelo arranjo legal na busca do equilíbrio de longo prazo dos RPPS brasileiros.

---

<sup>4</sup> Somados aos servidores dos municípios que não instituíram regime próprio, cuja filiação é compulsória ao RGPS. A título exemplificativo, apresenta-se o seguinte excerto da ementa de decisão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região: “TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. AGENTES POLÍTICOS. LEI 9.506/97. INCONSTITUCIONALIDADE. STF. SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS. REGIME PRÓPRIO. APOSENTADORIA E PENSÃO. ART. 13 DA LEI N.º 8.212/91. REGIME NÃO COMPROVADO PELO MUNICÍPIO IMPETRANTE. CONTRIBUIÇÕES DEVIDAS AO RGPS. [...]” (TRF1, Apelação 2000.01.00.081675-0/MG, 6ª Turma, Relator Convocado o Juiz Federal Itelmar Raydan Evangelista, j. 15/07/2013).

<sup>5</sup> Brasil. Secretaria do Tesouro Nacional. *Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal e Outros Demonstrativos*. Brasília, DF, 2019. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/publicacao-2019-03-29-5422520409/@@download/file/RREOdez2018.pdf>>. Acesso em: 14 mai. 2019.

## 2 . Formas de Organização dos Sistemas de Previdência

Atualmente, a quase totalidade dos países possui sistemas de proteção assistencial e/ou previdenciária para os indivíduos com capacidade laboral reduzida. Segundo dados da Organização Internacional do Trabalho<sup>6</sup> (OIT), noventa e sete por cento das nações garantem alguma forma de benefício pecuniário pago periodicamente a seus cidadãos idosos com base em legislação nacional. Porém, há diferentes formas pelas quais tais sistemas são organizados, sendo que certos arranjos impactam de maneira diversa os fluxos financeiros e a busca pelo equilíbrio atuarial dos regimes.

Segundo a obra seminal de Peter Diamond<sup>7</sup>, além do clássico propósito de garantir níveis aceitáveis de renda para os idosos, os sistemas de previdência social possuem outras relevantes justificativas econômicas, tais como: redução da pobreza e de desigualdades de renda e riqueza; controle de imperfeições nos mercados financeiros, ligadas tanto às incertezas no que tange à longevidade dos trabalhadores, quanto à segurança de longo prazo de ativos; e prover renda mínima àqueles que não pouparam suficientemente durante o período de atividade laboral.

Segundo essa lógica, Pallares-Miralles, Romero e Whitehouse<sup>8</sup> aduzem que as escolhas relacionadas às formas de organização dos regimes devem levar em consideração os objetivos da previdência em cada sociedade, em comparação ao contexto histórico, social, econômico e jurídico existente. Dessa forma, não é possível definir uma única maneira de estruturação dos regimes de previdência que seja indistintamente melhor do que as demais, conforme destacado por Barr e Diamond<sup>9</sup>.

Assim sendo, seguindo a terminologia proposta pelos autores acima referidos<sup>10</sup>, a presente seção apresentará de maneira resumida as principais características de alguns dos sistemas de previdência social existentes, a fim de possibilitar a contextualização das opções normativas brasileiras em comparação a outros exemplos praticados atualmente no mundo, o que constituirá o objetivo da seção posterior.

### 2.1 Modalidades de Financiamento dos Regimes<sup>11</sup>

Ao se tratar do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes, possivelmente a mais relevante distinção relativa à organização da previdência social diz respeito à forma de financiamento das despesas.

---

<sup>6</sup> INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION. *World Social Protection Report 2017-19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals*. Geneva, 2017, p.78. Disponível em: <[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_604882.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_604882.pdf)>. Acesso em: 14 mai. 2019.

<sup>7</sup> DIAMOND, P. A framework for social security analysis. *Journal of Public Economics*, Amsterdam, v. 8, n. 3, p. 275-298, 1977, pp. 278-282.

<sup>8</sup> PALLARES-MIRALLES, M.; ROMERO, C.; WHITEHOUSE, E. *International patterns of pension provision II: a worldwide overview of facts and figures*. Washington, DC: World Bank, 2012, p.34.

<sup>9</sup> BARR, N.; DIAMOND, P. Reforming pensions: principles, analytical errors and policy directions. *International Social Security Review*, Geneva, v. 62, n. 2, p. 5-29, 2009, pp. 12-13.

<sup>10</sup> *Ibidem*, pp. 2-3.

<sup>11</sup> Optou-se por não utilizar termos em português, como capitalização ou repartição simples, uma vez que as normas brasileiras não os têm usado com rigor técnico.

Originalmente, a quase totalidade dos sistemas de previdência era organizada na forma *pay-as-you-go* (PAYG), modelo pelo qual os benefícios são pagos pelas receitas públicas correntes, sejam elas advindas de contribuições dos segurados, dos tributos pagos pela sociedade em geral, ou, na situação mais usual, de ambos.

Mais recentemente, países passaram a adotar modelos de previdência com a acumulação de ativos financeiros por meio da contribuição de segurados a fim de arcar com o fluxo futuro dos benefícios a serem concedidos. Tais regimes receberam a denominação de *fully funded*.

Todavia, a maioria dos regimes atualmente existentes possui financiamento parcial das despesas futuras por meio de acumulação de ativos. A esses esquemas se dá o nome de *partially funded*, *partially PAYG* ou, simplesmente, PAYG, visto que há necessidade de utilização de recursos do tesouro para cumprimento com as obrigações previdenciárias.

## 2.2 Fórmulas de Apuração dos Benefícios

No que tange às despesas previdenciárias, as maneiras mais usuais de apuração do valor dos proventos são Benefício Definido (BD) e Contribuição Definida (CD). No primeiro caso, as aposentadorias e pensões são calculadas em função dos salários de contribuição do beneficiário, podendo ser baseada no vencimento final do trabalhador ou em uma média dos salários de contribuição referentes a algum intervalo de tempo designado, que pode abarcar todo ou parte do histórico laboral do segurado.

Referente à fórmula CD, o benefício é determinado pelo montante de ativos acumulados pelo indivíduo, podendo ser sacado na totalidade quando da aposentadoria, em parcelas periódicas pré-definidas, ou, no caso mais comum, ser apurado um valor de renda mensal, considerando fatores como a expectativa de sobrevida e os ganhos financeiros esperados pelos ativos.

Pallares-Miralles, Romero e Whitehouse<sup>12</sup> destacam outras formas que passaram a ser utilizadas a partir dos anos 1990: Contribuição Nocial Definida (CND) e sistema de pontos. A CND diferencia-se da CD basicamente por inexistir acumulação de ativos financeiros “reais”: há uma simulação atuarial dos ganhos financeiros esperados como se os valores das contribuições vertidas pelo segurado tivessem sido aplicados em ativos financeiros.

O sistema de pontos, por sua vez, é semelhante ao BD, porém, ao invés de o benefício ser calculado com base no valor monetário dos salários do segurado, designa-se uma pontuação com base em seu histórico de contribuição e, posteriormente, converte-se em um montante pecuniário.

## 2.3 Exemplos de Arranjos Previdenciários e Implicações Atuariais

Ao se relacionarem as formas de obtenção das receitas e definição das despesas dos sistemas de previdência social, é possível extrair implicações financeiras e atuariais resultantes das escolhas legislativas feitas pelas diferentes sociedades no mundo.

Iniciando pela ligação mais clara, regimes de previdência cujos benefícios são calculados puramente na sistemática CD são, necessariamente, *fully funded*. Isso porque os fluxos futuros dos benefícios pagos são calculados com base nos ativos financeiros

---

<sup>12</sup> PALLARES-MIRALLES, M.; ROMERO, C.; WHITEHOUSE, E. *op. cit.*, pp. 37-38.

acumulados individualmente por cada segurado, não havendo possibilidade de deficit atuarial e, por conseguinte, financeiro.

Todavia, os riscos relacionados às falhas de mercado e incertezas demográficas são assumidos unicamente pelo beneficiário. Assim, eventuais alterações nas circunstâncias sociais implicam ganhos ou perdas a cada indivíduo, sejam ocorrências negativas como frustração de valorização nos ativos e períodos consideráveis sem contribuição, ou mesmo mudança positiva tal qual o aumento na expectativa de sobrevivência dos idosos.

Outro aspecto relevante a ser considerado é o fato de sistemas de previdência organizados na forma CD, sem complementação de contribuições ou benefícios por parte do Estado, perderem a capacidade de redistribuição de renda<sup>13</sup>, como destacado por Diamond<sup>14</sup>.

Atualmente, alguns dos países cujos regimes previdenciários nacionais compulsórios organizam-se dessa maneira são Austrália, Chile, Dinamarca, Israel e México. Adicionalmente, tais nações possuem benefícios assistenciais aos idosos em situação de vulnerabilidade, embora no Chile e México o valor não seja suficiente para garantir um padrão de vida desejado aos indivíduos.

No que tange às aposentadorias e pensões apuradas pela fórmula BD, a quase totalidade dos países que optam por essa sistemática possuem financiamento PAYG total ou parcial. As únicas exceções atualmente no mundo são Holanda e Islândia, cujos regimes de previdência compulsórios calculam proventos na forma BD, mas são *fully funded* ao serem administrados por um banco específico (Holanda<sup>15</sup>) ou fundos privados de aposentadoria (Islândia<sup>16</sup>). Dessa forma, os riscos permanecem restritos aos segurados, empregadores e entidades privadas. Por outro lado, ambos os governos centrais são responsáveis pelos pagamentos assistenciais a idosos vulneráveis.

Como referido anteriormente, a combinação de despesas calculadas na modalidade BD e receitas parcialmente PAYG é, ainda, a regra no mundo, constituindo a escolha brasileira, tanto no RGPS quanto no RPPS<sup>17</sup>. Nesses casos, o risco com alterações demográficas, econômicas e sociais exige ainda maior atenção dos governos centrais, vez que tanto as insuficiências financeiras e atuariais da previdência social quanto os benefícios assistenciais aos indivíduos não segurados pelos regimes previdenciários são responsabilidade estatal.

Sistemas organizados dessa maneira possuem fortes instrumentos redistributivos, os quais podem reduzir ou aumentar a concentração de renda tanto entre os idosos quanto em relação aos mais jovens. Em linhas gerais, sistemas com baixo nível de financiamento

---

<sup>13</sup> Sistemas de previdência social podem redistribuir renda dentro de uma mesma geração ou entre gerações distintas. Porém, o cálculo das aposentadorias pela sistemática CD e a estruturação de um sistema *fully funded* reduzem drasticamente a capacidade em ambos os casos.

<sup>14</sup> DIAMOND, P. *op. cit.*, p. 278.

<sup>15</sup> Consulta ao sítio: <<https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2016-2017/europe/netherlands.html>>. Acesso em: 09 mai. 2019.

<sup>16</sup> Consulta ao sítio: <<https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2016-2017/europe/iceland.html>>. Acesso em: 09 mai. 2019.

<sup>17</sup> Nos regimes próprios, há a previsão constitucional de criação de regimes CD para os valores de salários de contribuição que superarem o teto do RGPS. Porém, a vinculação dos servidores públicos é opcional, não se caracterizando como previdência social ao possuírem natureza contratual complementar. Situação semelhante é observada em diversos outros países do mundo, como Estados Unidos e Reino Unido.

implicarão transferência de renda da população ativa para os inativos. A distribuição de renda entre os já aposentados é determinada pela forma de cálculo do benefício e os requisitos para sua obtenção, podendo apresentar efeitos progressivos ou regressivos. As mesmas conclusões se aplicam aos sistemas de pontos financiados no método PAYG.

Com relação aos esquemas CND, suas despesas são financiadas na forma PAYG total ou parcial, visto que não há de fato acumulação de ativos para pagamento dos benefícios futuros. Como a apuração dos proventos toma a forma CD simulada, o aspecto redistributivo intrageneracional é reduzido, mas se mantém a possibilidade de distribuição de renda intergeneracional (de jovens para idosos) em face da característica PAYG, o que também implica necessária prudência atuarial para evitar deficit excessivos.

O ponto em comum a todos os esquemas previdenciários é que, mesmo nos casos onde as regras determinam impossibilidade de insuficiência atuarial e financeira, resta necessária a complementação de renda dos idosos vulneráveis por meio de benefícios assistenciais. Este é um aspecto muitas vezes relegado em discussões sobre eventuais vantagens que regimes plenamente financiados possuiriam em comparação aos sistemas PAYG, de tal sorte que, corroborando mais uma vez à proposição de Barr e Diamond, não parece possível a indicação de um modelo previdenciário ideal para todas as sociedades.

Como forma de melhor sumarizar as informações, a seguinte tabela apresenta as escolhas previdenciárias e assistenciais em um grupo de nações selecionadas, pertinente à provisão de renda para idosos.

**Tabela 1 – Estrutura dos regimes de previdência e assistência no mundo**

País	Assistência		Previdência	
	Universal	Condicional	Solidária	Individual
África do Sul	X			
Alemanha			Pontos	
Argentina	X	x	BD	
Austrália	X			CD
Áustria			BD	
Bélgica		x	BD	
<b>Brasil</b>		<b>x</b>	<b>BD</b>	
Canadá	X		BD	
Chile	X			CD
China		x	CND + CD	
Coréia do Sul			BD	
Dinamarca	X			CD
Espanha		x	BD	
Estados Unidos			BD	
Finlândia	X		BD	
França		x	BD + Pontos	
Grécia	X		BD	

País	Assistência		Previdência	
	Universal	Condicional	Solidária	Individual
Holanda	X			BD
Hungria		x	BD	
Índia		x	BD + CD	
Irlanda	X			
Islândia	X			BD
Israel	X			CD
Itália		x	CND	
Japão	X		BD	
México		x		CD
Noruega	X		CND	CD
Nova Zelândia	X			
Polônia		x	CND	
Portugal		x	BD	
Reino Unido	X		BD	
Rússia	X		Pontos	CD
Suécia	X		CND	CD
Suíça		x	BD	BD
Turquia		x	BD	

Fonte: Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico<sup>18</sup>.

### 3 . Regras Brasileiras e Equilíbrio Atuarial

A presente seção tratará de maneira mais detalhada das regras previdenciárias vigentes a partir da Emenda Constitucional nº 20/1998, quando o princípio do equilíbrio atuarial passou a estar expressamente presente na legislação brasileira. Posteriormente, as alterações constantes da Proposta de Emenda à Constituição nº 06/2019 serão apresentadas e brevemente analisadas.

#### 3.1 A Busca do Equilíbrio Atuarial a partir da EC 20/98

No Brasil, optou-se constitucionalmente por se instituírem dois regimes previdenciários públicos compulsórios administrados separadamente, mas com sistemática semelhante, inclusive no que tange à necessária estipulação de regras que garantam o equilíbrio atuarial dos sistemas. Porém, embora muitas das inferências a serem apresentadas apliquem-se igualmente ao regime geral, o presente estudo centra sua análise nos regimes especiais aplicados aos servidores públicos, conforme justificado na seção introdutória, não sendo indicada a extrapolação das conclusões para o RGPS.

<sup>18</sup> OECD. *Pensions at a Glance 2017*: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing, Paris, 2017, p. 87. Disponível em: <[http://dx.doi.org/10.1787/pension\\_glance-2017-en.](http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2017-en.)>. Acesso em: 14 mai. 2019.

Em uma leitura descontextualizada das regras gerais atinentes aos RPPS, em especial ao artigo 40, *caput*, da Constituição Federal, poder-se-ia classificar a previdência dos servidores públicos brasileiros como *fully funded*, dado que a eles “é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário [...] observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial”.

Todavia, em um sistema plenamente financiado, o risco financeiro e atuarial é assumido unicamente pelos segurados e seus empregadores. Existindo desequilíbrios atuariais, é usual que se prevejam gatilhos acionados pelas estimativas técnicas para que se alterem regras relacionadas tanto às receitas – aumento de contribuições ou a venda de ativos garantidores – como despesas – revisão de critérios para concessão e apuração dos valores dos benefícios. Caso tais medidas não sejam suficientes e o regime apresente insuficiências financeiras, os benefícios prometidos deixam de ser cumpridos, seja com reduções de valores, alteração de regras ou, nas situações mais graves, exclusão de benefícios.

Ocorre que, no caso dos RPPS brasileiros, os entes instituidores constituem os únicos empregadores dos segurados e, assim, “são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários”, como disciplina o § 1º do art. 2º da Lei Federal nº 9.717/1998. Destarte, os regimes próprios pátrios, como já adiantado na seção precedente, devem ser classificados como *partially funded*, *partially* PAYG ou, simplesmente, PAYG, como serão denominados doravante.

Referente à forma de cálculo dos benefícios a serem concedidos, os RPPS devem obedecer, obrigatoriamente, à fórmula de Benefício Definido<sup>19</sup> para aposentadorias e pensões cujo valor não exceda o teto do RGPS<sup>20</sup>, com regras definidas pela União e válidas para todos os entes federados. A única diferenciação possível é a instituição de regime de previdência complementar, com filiação facultativa pelos servidores públicos. Nesse caso, os proventos pagos na forma BD estariam limitados ao teto pago pelo RGPS, e os montantes que superam o limite são recolhidos pelos servidores a fundos individuais e passam a ser pagos na forma de Contribuição Definida<sup>21</sup> de maneira complementar; caso contrário, o inteiro montante do benefício é apurado na fórmula BD.

Combinando as regras apresentadas, tem-se que os regimes próprios possuem o dever de observarem regras que garantam o equilíbrio atuarial, ao mesmo tempo em que são obrigados a se organizarem na forma de fundos contributivos de natureza solidária e pagar

---

<sup>19</sup> A regra geral para cálculo dos proventos integrais consta do art. 1º da Lei Federal nº 10.887/2004, definidos como “a média aritmética simples das maiores remunerações [...], correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência”. Para indivíduos que ingressaram no serviço público antes da publicação da Emenda Constitucional nº 41/2003 e cumpram os requisitos apresentados em seus artigos 6º e 6º-A, os proventos integrais correspondem à totalidade da última remuneração no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria.

<sup>20</sup> CRFB/1988, art. 40, § 14: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituíam regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201”.

<sup>21</sup> CRFB/1988, art. 40, § 15: “O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo [...], por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida.”

proventos de aposentadoria e pensão apurados na forma de Benefício Definido. Dessa maneira, a fim de evitar insuficiências financeiras futuras, torna-se necessária a acumulação de grandes montantes financeiros enquanto a proporção de servidores ativos é superior a de inativos, além de ser recomendável a existência de mecanismos que garantam a revisão permanente das regras de apuração dos valores das contribuições e critérios para a concessão dos benefícios com base em estudos atuariais periódicos.

Nesse sentido, observada a competência concedida por meio do artigo 9º da Lei Federal nº 9.717/1998<sup>22</sup>, a União editou a Portaria MPS nº 403/2008, posteriormente revogada e substituída pela Portaria MF nº 464/2018, para tratar das normas aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais dos RPPS de todas as esferas governamentais.

Há, contudo, algumas circunstâncias que impediram a acumulação inicial de ativos suficientes para arcar com o fluxo futuro de benefícios. Inicialmente, muitos regimes foram criados antes da EC 20/98, quando não havia a necessidade de contribuição previdenciária para a concessão de aposentadoria a servidores públicos<sup>23</sup>. Assim, tais RPPS já contavam com um grande contingente de inativos, sem que houvesse fundos financeiros constituídos.

Ainda, mesmo no que tange aos RPPS criados a partir da EC 20/98, diferentemente da previsão pertinente ao RGPS<sup>24</sup>, não existe tempo de carência para servidores públicos requisitarem os benefícios previdenciários após a criação de regime próprio. Como o § 9º do artigo 201 da CRFB/1988<sup>25</sup> garante a contagem recíproca de tempo de contribuição entre regimes, os servidores públicos de município com RPPS recentemente criados e que

---

<sup>22</sup> Art. 9º Compete à União, por intermédio do Ministério da Previdência e Assistência Social:

I - a orientação, supervisão e o acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos e dos militares da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dos fundos a que se refere o art. 6º, para o fiel cumprimento dos dispositivos desta Lei;

II - o estabelecimento e a publicação dos parâmetros e das diretrizes gerais previstos nesta Lei.

III - a apuração de infrações, por servidor credenciado, e a aplicação de penalidades, por órgão próprio, nos casos previstos no art. 8º desta Lei.

<sup>23</sup> A redação original do art. 40 da CRFB/1988 não previa necessidade de tempo de contribuição para a aposentadoria do servidor público, somente tempo de serviço, da seguinte forma:

“Art. 40. O servidor será aposentado:

I - por invalidez permanente, sendo os proventos integrais quando decorrentes de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei, e proporcionais nos demais casos;

II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço;

III - voluntariamente:

a) aos trinta e cinco anos de serviço, se homem, e aos trinta, se mulher, com proventos integrais;

b) aos trinta anos de efetivo exercício em funções de magistério, se professor, e vinte e cinco, se professora, com proventos integrais;

c) aos trinta anos de serviço, se homem, e aos vinte e cinco, se mulher, com proventos proporcionais a esse tempo;

d) aos sessenta e cinco anos de idade, se homem, e aos sessenta, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de serviço.”

<sup>24</sup> Exemplificativamente, artigos 24 a 27-A, 142 e 143 da Lei Federal nº 8.213/1993.

<sup>25</sup> Art. 201. [...]

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

cumpram com os requisitos para aposentadoria pública podem, imediatamente, requerer a inativação.

Nesse caso, o regime próprio teria o direito a receber uma compensação financeira do regime geral, nos termos da Lei Federal nº 9.796/1998. Todavia, o § 3º do artigo 4º dispõe que a “compensação financeira devida pelo Regime Geral de Previdência Social, relativa ao primeiro mês de competência do benefício, será calculada com base no valor do benefício pago pelo regime instituidor ou na renda mensal do benefício calculada na forma do parágrafo anterior, **o que for menor**” (grifou-se), sendo posteriormente reajustada nos índices e datas aplicadas aos benefícios pagos pelo RGPS, segundo o § 5º do mesmo dispositivo.

Contudo, os proventos pagos pelo regime geral são calculados com base na média dos oitenta por cento maiores salários de contribuição, consoante seção III da Lei Federal nº 8.213/1991. Por outro lado, para servidores públicos que ingressaram no serviço público até 31/12/2003 e cumpriram com as exigências do art. 6º da EC 41/2003, os proventos equivalem ao vencimento final no cargo que se deu a inativação, de tal maneira que o valor da compensação financeira paga pelo RGPS tende a ser consideravelmente menor do que o benefício efetivamente pago pelo RPPS.

Buscando reduzir os impactos atuariais nessas circunstâncias, as normativas federais anteriormente mencionadas previram a possibilidade de instituição de segregação de massas nos regimes próprios. O conceito foi originalmente definido por meio do artigo 2º da Portaria MPS nº 403/2008, nos incisos que seguem:

Art. 2º [...]

XIX - Segregação da Massa: a separação dos segurados vinculados ao RPPS em grupos distintos que integrarão o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário;

XX - Plano Previdenciário: sistema estruturado com a finalidade de acumulação de recursos para pagamento dos compromissos definidos no plano de benefícios do RPPS, sendo o seu plano de custeio calculado atuarialmente segundo os conceitos dos regimes financeiros de Capitalização, Repartição de Capitais de Cobertura e Repartição Simples e, em conformidade com as regras dispostas nesta Portaria;

XXI - Plano Financeiro: sistema estruturado somente no caso de segregação da massa, onde as contribuições a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas vinculados são fixadas sem objetivo de acumulação de recursos, sendo as insuficiências aportadas pelo ente federativo, admitida a constituição de fundo financeiro;

Em que pese o estabelecimento de um plano financeiro implique, na prática, a consolidação de um regime previdenciário financeiramente desequilibrado, tal fato não é considerado quebra ao princípio constitucional do equilíbrio atuarial dos regimes<sup>26</sup>. Isso, porque, sua instituição é autorizada nos casos onde os planos para equacionamento do deficit atuarial mostram-se financeiramente inviáveis.

---

<sup>26</sup> A possibilidade de segregação de massas foi questionada por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 521/DF, alegando-se tratar de violação ao princípio da solidariedade previdenciária presente no artigo 40 da CRFB/1988, com indeferimento monocrático ao prosseguimento da ação por parte do Ministro Relator Edson Fachin, decisão transitada em julgado no dia 26/09/2018.

Ocorre que, em alguns casos, a opção entre instituir um fundo segregado ou manter um regime único com plano de amortização do deficit atuarial prevendo alíquotas excessivas mostra-se uma “escolha de Sofia”<sup>27</sup> apresentada aos entes públicos, vez que ambos os casos implicarão comprometimento de parte do orçamento público no cumprimento das obrigações previdenciárias. A principal diferença é que, inexistindo segregação de massas, o deficit financeiro de curto prazo será menor, visto que as contribuições dos servidores ativos será toda vertida para o pagamento dos inativos; caso se institua plano financeiro, o deficit atuarial tende a ser reduzido com a possibilidade de constituição de reserva financeira correspondente às contribuições dos servidores integrantes do plano previdenciário.

À guisa de exemplo, pode-se observar a situação do regime próprio do estado do Rio Grande do Sul, que se encontra atualmente entre os casos mais extremos de desequilíbrio no país. A segregação de massas foi estabelecida por meio da Lei Complementar Estadual nº 13.758/2011<sup>28</sup> e, conforme o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do 6º bimestre de 2018<sup>29</sup>, o deficit do plano financeiro no exercício totalizou o montante de R\$ 11.645.680.295,09, constituindo mais de trinta por cento da receita corrente líquida do ente no mesmo período.

Com relação ao plano previdenciário, embora tenha sido registrado, ainda conforme o RREO, superavit financeiro de R\$ 514.939.382,59 no ano, o deficit atuarial já alcança o valor de R\$ 979.213.893,16, segundo o Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial de 2018<sup>30</sup>. Caso o ente não tivesse realizado a segregação de massas, o superavit financeiro do regime previdenciário seria utilizado para abater parte do deficit anual do regime de repartição; em contrapartida, o desequilíbrio atuarial seria ainda maior.

Embora o exemplo seja extremo, serve para ilustrar a complexidade das escolhas que estão postas aos RPPS dos estados e grandes municípios brasileiros, os quais se encontram em desequilíbrio atuarial<sup>31</sup>. Como as regras relacionadas às despesas – critérios para concessão de benefícios e cálculo dos proventos – são definidas constitucionalmente pela União e se aplicam igualmente a todos os entes brasileiros, os únicos instrumentos para buscar a redução dos deficit atuariais dizem respeito às receitas.

Nesse sentido, a seção I da Portaria MF nº 464/2018 disciplina os critérios a serem observados pelos RPPS na elaboração de plano de amortização de desequilíbrios

---

<sup>27</sup> Na obra *a Escolha de Sofia*, de Willam Styron, a personagem Sofia está aprisionada em um campo de concentração durante a II Guerra Mundial e, devido a circunstâncias, precisa decidir entre salvar sua filha ou seu filho.

<sup>28</sup> Posteriormente, o ente instituiu regime de previdência complementar por meio da Lei Complementar Estadual nº 14.750/2015.

<sup>29</sup> Disponível em: <<https://cage.fazenda.rs.gov.br/download/20190213171255rreo6bim18.pdf>>. Acesso em: 14 mai. 2019.

<sup>30</sup> Disponível em: <<https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/faces/pages/modulos/draa/consultarDemonstrativos.xhtml>>. Ente: Estado do Rio Grande do Sul; exercício: 2018.>. Acesso em: 14 mai. 2019.

<sup>31</sup> Conforme o Acórdão nº 1.331/2016 do TCU, relator o Ministro Vital do Rêgo, j. 25/05/2016: “As informações trazidas ao descortino desta Corte permitem a conclusão de que o grave problema atuarial de estados, DF e municípios concentra-se em um pequeno número de grandes RPPS relativos a estados e grandes municípios. Cerca de 86% do total do déficit atuarial de R\$ 2,8 trilhões, em dezembro de 2013, de estados e municípios concentrava-se em trinta planos com déficits atuariais individuais superiores a R\$ 10 bilhões.”

financeiros e atuariais. Porém, a implementação do plano depende de aprovação legislativa<sup>32</sup>, vez que a contribuição previdenciária tem natureza tributária. Assim, não só o plano deve ser “compatível com a capacidade orçamentária, financeira e fiscal do ente federativo”<sup>33</sup>, como também deve passar pelo crivo político do Poder Legislativo competente, o que muitas vezes implica a não efetivação das alíquotas necessárias ao equacionamento dos fluxos futuros de despesas e receitas.

A título comparativo, o regime de previdência social da Holanda, atualmente o maior fundo de aposentadoria atuarialmente equilibrado e que concede proventos calculados na modalidade Benefício Definido, prevê as seguintes medidas: regime único nacional contemplando os trabalhadores do setor público e de todas as áreas privadas; nível de financiamento apurado em razão dos riscos, com necessário aumento nas contribuições caso os riscos sejam acrescidos; revisão nos valores dos benefícios só é possível caso atingidas condições financeiras bastante restritivas; permitida a redução nos valores dos benefícios; aspectos operacionais, técnicos e financeiros baseiam-se precipuamente no princípio da prudência; não há fundo garantidor dos benefícios, sendo necessária a redução dos benefícios em caso de desequilíbrio atuarial que não seja passível de financiamento por meio de receitas<sup>34</sup>.

Com relação a regimes de previdência subnacionais organizados de forma BD com financiamento PAYG, um dos poucos países no mundo onde também são encontrados são os Estados Unidos da América (EUA). Embora por motivos diversos em comparação aos RPPS brasileiros, alguns fundos municipais de previdência de servidores públicos estadunidenses possuem grandes desequilíbrios atuariais, gerando insuficiências financeiras a serem arcadas pelas municipalidades. Todavia, permite-se que os municípios excessivamente afetados declarem falência<sup>35</sup>, instituindo um plano de amortização parcial das obrigações previdenciárias existentes considerando a quantidade de ativos disponíveis<sup>36</sup>.

Observando-se as regras dispostas nos parágrafos anteriores, nota-se que nenhuma delas está à disposição dos regimes próprios de previdência dos servidores públicos no Brasil. Com isso, não se busca afirmar que o rol de medidas apresentado seja necessário ou contenha as únicas regras capazes de garantir o equilíbrio atuarial de regimes BD, vez

---

<sup>32</sup> Como dispõe o próprio § 3º do art. 54 da Portaria nº 464/2018:

“Art. 54 [...]”

§ 3º Para atendimento ao requisito previsto no inciso V do caput, a lei que instituir ou alterar plano de amortização deverá identificar todas as alíquotas e aportes e respectivos períodos de exigência por meio de tabela, além de conter os prazos para repasse na forma do inciso I do art. 50, não se admitindo a simples menção a percentuais e a outros aspectos constantes da avaliação atuarial respectiva.”

<sup>33</sup> Art. 54, inc. III, da Portaria nº 464/2018.

<sup>34</sup> INTERNATIONAL ACTUARIAL ASSOCIATION. *Defined Benefit Pension Plan Funding and the Role of Actuaries*, IAA Educational monograph. Ottawa, 2018, p. 86. Disponível em: <[https://www.actuaries.org/IAA/Documents/Publications/Papers/PEBC\\_Pension\\_Funding\\_Monograph\\_May2018.pdf](https://www.actuaries.org/IAA/Documents/Publications/Papers/PEBC_Pension_Funding_Monograph_May2018.pdf)>. Acesso em: 14 mai. 2019.

<sup>35</sup> O maior caso de quebra de fundo público de aposentadoria que se tem registro ocorreu na cidade de Detroit, EUA, onde o município decretou falência no ano de 2013 frente a dívidas previdenciárias estimadas em US\$ 18,5 bilhões.

<sup>36</sup> SKEEL, D. Jr., What is a Lien? Lessons from Municipal Bankruptcy. *Faculty Scholarship at Penn Law*. 1387, 2015. Disponível em: <[https://scholarship.law.upenn.edu/faculty\\_scholarship/1387/](https://scholarship.law.upenn.edu/faculty_scholarship/1387/)>. Acesso em: 14 mai. 2019.

que o contexto econômico, jurídico e social brasileiro difere dos países referidos. Todavia, a inexistência de previsões semelhantes ou equivalentes no caso brasileiro indica que, para além da inserção do princípio do equilíbrio atuarial no *caput* do artigo 40 da Carta Magna, poucas ferramentas são disponibilizadas aos RPPS a fim de que se evite a ocorrência de insuficiências financeiras decorrentes das obrigações previdenciárias garantidas pela legislação brasileira.

### 3.2 Alterações Pretendidas com a PEC 06/2019

Considerando a tramitação de proposta para alterações significativas no sistema previdenciário brasileiro, cumpre destacar os pontos que poderão implicar modificações mais profundas no que tange ao equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS.

À primeira vista, a redação proposta para o *caput* do artigo 40<sup>37</sup> indica a manutenção de regime com financiamento PAYG, vez que permanece a referência a sistema de previdência solidário. Contudo, o § 6º introduz possível mudança na sistemática previdenciária, ao dispor que os entes federados “instituirão para o regime próprio de previdência social o **sistema obrigatório de capitalização individual** previsto no art. 201-A, no prazo e nos termos que vierem a ser estabelecidos na lei complementar federal de que trata o referido artigo” (grifou-se), ao passo que a redação proposta para o artigo 201-A disciplina o que segue:

Art. 201-A. Lei complementar de iniciativa do Poder Executivo federal instituirá novo regime de previdência social, **organizado com base em sistema de capitalização, na modalidade de contribuição definida**, de caráter obrigatório para quem aderir, com a previsão de conta vinculada para cada trabalhador e de constituição de reserva individual para o pagamento do benefício, **admitida capitalização nocional**, vedada qualquer forma de uso compulsório dos recursos por parte de ente federativo. (grifou-se)

Previsão idêntica é reprisada no artigo 115 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, cujos incisos expõem maiores detalhes sobre o novo regime proposto:

Art. 115. O novo regime de previdência social de que tratam o art. 201-A e o § 6º do art. 40 da Constituição será implementado alternativamente ao Regime Geral de Previdência Social e aos regimes próprios de previdência social e adotará, dentre outras, as seguintes diretrizes:

I - capitalização em regime de contribuição definida, admitido o sistema de contas nocionais;

II - garantia de piso básico, não inferior ao salário-mínimo para benefícios que substituam o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho, por meio de fundo solidário, organizado e financiado nos termos estabelecidos na lei complementar de que trata o art. 201-A da Constituição; [...]

Assim, a forma de apuração dos valores dos benefícios poderá vir a ser modificada, passando a Contribuição Definida ou Contribuição Nocional Definida, opção a ser

---

<sup>37</sup> “Art. 40. Aos servidores públicos titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas entidades autárquicas e suas fundações públicas, é assegurado regime próprio de previdência social de caráter contributivo e solidário, por meio de contribuição do respectivo ente federativo, dos servidores públicos ativos, dos aposentados e dos pensionistas, observados os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo, nos § 1º, § 1º-A, § 1º-C e § 1º-D do art. 149 e no art. 249.”

exercida posteriormente por meio de lei complementar da União. Por outro lado, o inciso II do art. 115 dos ADCT prevê garantia de piso remuneratório, financiado por meio de fundo solidário com regras a serem definidas mais uma vez em lei complementar.

Conforme já exposto na seção 2.3 do presente estudo, em que pese a definição dos proventos e pensões seja similar nas modalidades CD e CND, a forma de financiamento diferencia-se, sendo *fully funded* no primeiro caso e PAYG no segundo. Todavia, como mencionado anteriormente, há garantia de pagamento de valor mínimo, de forma que a definição dos benefícios não pode ser considerada CD puro, visto que é possível a existência de deficit atuariais decorrentes de financiamento insuficiente por meio do fundo garantidor, o que pode resultar em regime PAYG parcial em ambos os casos.

Passando às regras de transição previstas pela PEC 06/2019, seu artigo 3º propugna que o novo regime só será aplicado aos servidores que ingressarem no serviço público após a data de promulgação da emenda<sup>38</sup>. Assim, haverá um longo período de transição de regimes, com os atuais servidores públicos, ressalvado seu direito de opção, permanecendo no atual regime BD, enquanto os novos entrariam em regime CD ou CND.

Seguindo a explanação de Barr e Diamond<sup>39</sup>, a migração de parcela da força de trabalho da fórmula BD para CD tende a apresentar dois efeitos: redução do deficit atuarial, ocasionado pela diminuição do fluxo futuro de benefícios a ser concedido; e aumento (redução) do deficit (superavit) financeiro, por meio da diminuição do contingente de segurados no regime antigo. Essa situação não é verificada na migração BD-CND, visto que as contribuições vertidas pelos novos servidores seguem passíveis de utilização para pagamento dos benefícios já concedidos. Todavia, o deficit atuarial não é reduzido na mesma proporção quando se opta pela modalidade CND, considerando que não haverá reservas financeiras reais a dar suporte ao fluxo futuro de benefícios.

Para tratamento dos deficit pré-existentes, a PEC 06/2019 traz nova parametrização dos critérios para concessão dos benefícios, aumentando as idades mínimas e o tempo de contribuição, além de alterar a forma de apuração dos benefícios, restringindo as situações nas quais os servidores fazem jus a proventos calculados com base na última remuneração.

Além disso, o § 1º do artigo 40<sup>40</sup> representa a desconstitucionalização dos parâmetros exigidos para obtenção dos benefícios, os quais passarão a ser definidos por lei complementar, facilitando marginalmente a sua revisão em razão de alteração nos padrões sociais e demográficos. De maneira mais efetiva, o § 3º do artigo 40 prevê que “as idades mínimas para concessão dos benefícios previdenciários a que se referem os § 1º e § 2º serão

---

<sup>38</sup> “Art. 3º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas na lei complementar a que se refere o § 1º do art. 40 da Constituição, o servidor público da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas entidades autárquicas e suas fundações públicas, **que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data de promulgação desta Emenda à Constituição** poderá aposentar-se voluntariamente quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos: [...]” (grifou-se).

<sup>39</sup> BARR, N.; DIAMOND, P. *op. cit.*, pp. 10-11.

<sup>40</sup> “Art. 40. [...]”

§ 1º Lei complementar de iniciativa do Poder Executivo federal disporá sobre as normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade previdenciária na gestão dos regimes próprios de previdência social de que trata este artigo, contemplará modelo de apuração dos compromissos e seu financiamento, de arrecadação, de aplicação e de utilização dos recursos, dos benefícios, da fiscalização pela União e do controle externo e social, e estabelecerá, dentre outros critérios e parâmetros:”

ajustadas quando houver aumento na expectativa de sobrevida da população brasileira, na forma estabelecida para o Regime Geral de Previdência Social”, permitindo a criação de gatilhos atuariais para a revisão dos critérios sem a necessidade de apreciação legislativa futura.

Ainda no que tange às despesas previdenciárias, o § 14<sup>41</sup> do mesmo artigo impõe a criação de regime de previdência complementar a todos os entes federados que possuam RPPS, limitando ao teto do RGPS o valor dos benefícios a serem pagos futuramente. Todavia, nos termos constantes na PEC, a filiação dos servidores ocupantes de cargos públicos no momento da promulgação da emenda ao regime complementar segue sendo voluntária, restando à eventual lei complementar definir se os seus salários de contribuição terão, ou não, seu montante limitado ao teto do benefício pago pelo RGPS.

Pertinente às receitas previdenciárias, a redação proposta para o artigo 149 da CRFB/1988 determina que se instituem contribuições extraordinárias a serem cobradas dos servidores públicos, caso existam deficit atuariais nos respectivos regimes. Ainda, as contribuições passam a ser progressivas, incidindo em valor maior quanto mais alta for a remuneração do servidor, além de ser permitida a implementação de alíquotas diferenciadas em face das características previdenciárias e laborais do agente público<sup>42</sup>.

Em suma, vê-se que as diversas alterações propostas, em que pesem laborem no sentido da redução dos deficit atuariais atualmente observados nos RPPS, não transformam a modalidade de financiamento do regime previdenciário brasileiro em *fully funded*. Assim, as regras a serem eventualmente fixadas por meio de lei complementar terão papel fundamental na definição do impacto financeiro que resultará das mudanças no sistema de aposentadoria dos servidores públicos no Brasil.

#### 4. Conclusão

A existência de deficit atuariais nos regimes de previdência brasileiros é intrínseca às escolhas sociais pátrias, embora o volume dos desequilíbrios que cada RPPS observa tenha origem distinta. Ao instituir uma sistemática de concessão de aposentadorias na modalidade benefício definido e financiado no modelo *pay-as-you-go*, a exigência de

---

<sup>41</sup> “Art. 40. [...]”

§ 14. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão regime de previdência complementar para servidores públicos ocupantes de cargo efetivo, observado o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social para o valor das aposentadorias e das pensões no regime próprio de previdência social de que trata este artigo, ressalvado o disposto no § 16.”

<sup>42</sup> “Art. 149. [...]”

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por meio de lei, observados os parâmetros estabelecidos na lei complementar a que se refere o § 1º do art. 40, contribuições ordinárias e extraordinárias, cobradas dos servidores públicos, dos aposentados e dos pensionistas, em benefício destes, para o custeio do regime próprio de previdência social de que trata o art. 40.

§ 1º-C A contribuição extraordinária dos servidores públicos ativos, dos aposentados e dos pensionistas observará os seguintes critérios:

II - poderá ter alíquotas diferenciadas com base nos seguintes critérios, sem prejuízo de outros que venham a ser definidos pela lei complementar de que trata o § 1º do art. 40:

- a) a condição de servidor público ativo, aposentado ou pensionista;
- b) o histórico contributivo ao regime próprio de previdência social;
- c) a regra de cálculo do benefício de aposentadoria ou de pensão implementado; e
- d) o valor da base de contribuição ou do benefício recebido.”

organização dos RPPS de maneira a garantir equilíbrio financeiro e atuarial representa princípio diretivo – semelhante aos princípios da ordem econômica presentes no artigo 170 da CRFB/1988<sup>43</sup> – mas impossibilitado de ser cumprido integralmente.

Visando a permitir tal afirmação, o presente artigo apresentou a taxonomia dos sistemas de previdência social comumente verificados no mundo, a fim de conceituar as escolhas brasileiras relacionadas à forma de concessão e financiamento de aposentadorias e pensões no Brasil.

Tendo em vista a perene discussão acerca de modificações nas regras previdenciárias, apresentou-se de maneira geral as alterações pretendidas por meio da Proposta de Emenda Constitucional nº 06/2019, buscando analisar a natureza do novo regime de previdência proposto, mantendo especial foco nos regimes próprios de previdência dos servidores públicos brasileiros.

Por fim, pode-se observar que a nova sistemática não resultará em regime *fully funded* pelos seguintes motivos: (i) a definição da forma de organização previdenciária – CD ou CND –, bem como a organização de fundo garantidor de benefício mínimo – é transferida para lei complementar, impossibilitando conclusões baseadas no texto constitucional; (ii) sistema CND implica financiamento PAYG, possibilitando deficit atuariais futuros; (iii) migração para CD aumenta o deficit financeiro de curto prazo; (iv) e haverá longo período de transição até o esgotamento do sistema atual, visto que somente os novos trabalhadores terão filiação compulsória no novo regime.

Assim sendo, com o intuito de se garantir um sistema de proteção social o qual proveja aos idosos rendimentos que permitam a manutenção de padrões satisfatórios de consumo, sem que as gerações ativas e o orçamento público sejam sobrecarregados de maneira insustentável, a boa gestão dos RPPS seguirá sendo de relevância central.

Destarte, continuará válida a conclusão de Naron Nogueira<sup>44</sup>, no que tange ao princípio do equilíbrio atuarial, para quem a “concretização do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes de previdência dos servidores públicos somente será possível se houver o seu reconhecimento como política pública de Estado, inserida pelo poder público em seus ciclos de decisão, planejamento, execução e controle”. Reconhecendo-se que a sociedade

---

<sup>43</sup> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

<sup>44</sup> NOGUEIRA, N. O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, v. 81.4, 2012, pp. 253-254.

não pode ser exigida a arcar em excesso com insuficiências financeiras dos regimes de aposentadoria dos servidores públicos, também cumpre à sociedade tomar decisões que direcionem o poder público à busca do equilíbrio atuarial dos sistemas previdenciários.

### Referências

- BARR, N.; DIAMOND, P. Reforming pensions: principles, analytical errors and policy directions. *International Social Security Review*, Geneva, v. 62, n. 2, p. 5-29, 2009, pp. 10-11.
- BRASIL. *Constituição Federal*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF, 1988.
- \_\_\_\_\_. Secretaria do Tesouro Nacional. *Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal e Outros Demonstrativos*. Brasília, DF, 2019. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/publicacao-2019-03-29-422520409/@@download/file/RREOdez2018.pdf>>. Acesso em: 14 mai. 2019.
- \_\_\_\_\_. *Lei n. 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. Brasília, DF, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Constituição Federal. Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998*. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Brasília, DF, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Constituição Federal. Emenda Constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003*. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Brasília, DF, 2003.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Previdência Social. *Portaria n° 403, de 10 de dezembro de 2008*. Dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais dos RPPS. Brasília, DF, 2008.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. *Portaria n° 464, de 19 de novembro de 2018*. Dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações atuariais dos 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 deficit atuarial. Brasília, DF, 2018.
- \_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 1.331/2016*. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 25/05/2016, Brasília, DF, 2016. Disponível em: <[http://portal.tcu.gov.br/data/files/5F/B0/AD/16/212055105DDA9F451A2818A8/009.285-2015-6%20\\_situa\\_o%20atuarial%20e%20financeira%20RPPS%20de%20Estados%20e%20Munic\\_pios\\_.pdf](http://portal.tcu.gov.br/data/files/5F/B0/AD/16/212055105DDA9F451A2818A8/009.285-2015-6%20_situa_o%20atuarial%20e%20financeira%20RPPS%20de%20Estados%20e%20Munic_pios_.pdf)>. Acesso em: 14 mai. 2019.

- \_\_\_\_\_. Congresso Nacional. *Proposta de Emenda à Constituição n. 06, de 20 de fevereiro de 2019*. Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências. Brasília, DF, 2019.
- DIAMOND, P. A framework for social security analysis. *Journal of Public Economics*, Amsterdam, v. 8, n. 3, p. 275-298, 1977.
- INTERNATIONAL ACTUARIAL ASSOCIATION. *Defined Benefit Pension Plan Funding and the Role of Actuaries*, IAA Educational monograph. Ottawa, 2018. Disponível em: <[https://www.actuaries.org/IAA/Documents/Publications/Papers/PEBC\\_Pension\\_Funding\\_Monograph\\_May2018.pdf](https://www.actuaries.org/IAA/Documents/Publications/Papers/PEBC_Pension_Funding_Monograph_May2018.pdf)>. Acesso em: 14 mai. 2019.
- INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION. *World Social Protection Report 2017-19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals*. Geneva, 2017, p.78. Disponível em: <[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_604882.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_604882.pdf)>. Acesso em: 14 mai. 2019.
- NOGUEIRA, N. O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, v. 81.4, 2012.
- OECD. *Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris, 2017, p. 87. Disponível em: <[http://dx.doi.org/10.1787/pension\\_glance-2017-en](http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2017-en)>. Acesso em: 14 mai. 2019.
- PALLARES-MIRALLES, M.; ROMERO, C.; WHITEHOUSE, E. *International patterns of pension provision II: a worldwide overview of facts and figures*. Washington, DC: World Bank, 2012.
- RIO GRANDE DO SUL. *Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial de 2018*. Disponível em: <<https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/faces/pages/modulos/draa/consultarDemonstrativos.xhtml>>. Ente: Estado do Rio Grande do Sul; exercício: 2018.>. Acesso em: 14 mai. 2019.
- RIO GRANDE DO SUL. *Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º semestre de 2018*. Disponível em: <<https://cage.fazenda.rs.gov.br/download/20190213171255rreo6bim18.pdf>>. Acesso em: 14 mai. 2019.
- SKEEL, D. Jr., What is a Lien? Lessons from Municipal Bankruptcy. *Faculty Scholarship at Penn Law*. V. 1387, 2015.

## 8 . A Inadimplência no Custeio Patronal dos Regimes Próprios:

### Como o Problema é Abordado na Agenda Municipal?<sup>1</sup>

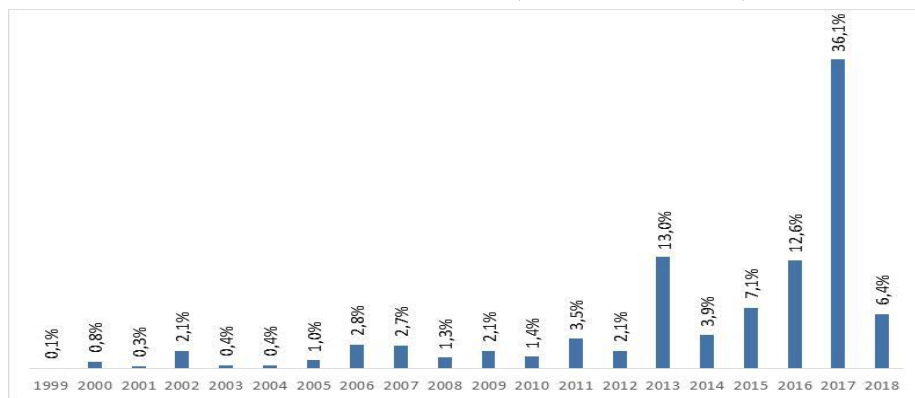
Lucas dos Santos Giacomet<sup>2</sup>

#### 1 . Introdução

A experiência recente demonstra que grande parte dos entes federativos vem passando por dificuldades para conseguir honrar com as obrigações exigíveis ao custeio dos seus regimes próprios de previdência.

Ao final do primeiro semestre de 2018, a dívida total dos entes subnacionais com os regimes era de R\$ 23,1 bilhões, sendo este valor originário do somatório dos repasses ainda não efetuados (R\$ 7,7 bilhões) e do montante já parcelado (R\$ 15,4 bilhões).<sup>3</sup>

**Figura 1 – Percentual do saldo total atualizado de débitos parcelados de acordo com o ano de assinatura do termo (1º semestre de 2018)**



Fonte: relatório ‘Indicador de Situação Previdenciária’ (2018, p. 16).

<sup>1</sup> Agradeço à Ana Warpechowski, Alexandre Sarquis e Aline Michele Buss Pereira, pelas excelentes contribuições fornecidas na elaboração e revisão deste artigo.

<sup>2</sup> Auditor Público Externo do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul (TCE-RS). Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS-2008). Especialista em Gestão Pública e Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal de Pelotas (UFPEL-2019).

<sup>3</sup> Secretaria de Previdência. Relatório *Indicador de Situação Previdenciária* (ISP), 2018. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/regimes-proprios/indicador-de-situacao-previdenciaria/>>, Junho, 2018, p. 16. Acesso em: 29 out. 2018.

Conforme exposto na Figura 1 nos últimos anos o valor objeto de parcelamentos e de reparcelamentos vem aumentando significativamente<sup>4</sup>. Registra-se que a maior parte dos acordos firmados é de competência dos municípios<sup>5</sup>, evidenciando uma baixa capacidade em direcionar recursos do seu orçamento à formação da reserva previdenciária.

Além do montante financeiro envolvido, a problemática também é expressa pela quantidade de municípios que possuem acordos de parcelamento: ao final do segundo semestre de 2018, do total dos 2096 RPPS municipais existentes à época, 1230 possuíam algum tipo de parcelamento vigente<sup>6</sup>, representando o elevado índice de 58,68%.

A impontualidade nos repasses, culminando com a celebração de acordos de parcelamento<sup>7</sup>, evidencia direcionamento de recursos do ente público para pagamentos de juros, atualização monetária e multa – conforme definido em lei – em dois momentos: no primeiro, na formalização do acordo, pela acumulação de encargos desde a data de inadimplência até a data prevista de consolidação da dívida, e no segundo, durante a incidência dos encargos vincendos do serviço da dívida, incidentes até a quitação total da operação pactuada.

Torna-se, portanto, relevante compreender as causas da excessiva quantidade de parcelamentos formalizados pelos municípios e da falta de tratamento adequado da problemática do custeio previdenciário na agenda pública.

Partindo de uma abordagem teórico-analítica, abordando aspectos de constituição dos regimes e dos parcelamentos, este capítulo objetiva apresentar visão ampliada a respeito do tema: ao investir em um estudo multicaso em Executivos Municipais do Rio Grande do Sul com elevados percentuais de inadimplência com seus regimes próprios, busca-se compreender como a exigência de repasses ao custeio previdenciário está inserida no orçamento público e na prioridade governamental.

## **2 . Abordagem Teórica: os ‘Problemas’ e a Formação da Agenda Pública**

Uma das conceituações possíveis de ‘problema’ no campo da atuação dos agentes públicos pode ser dada como uma questão que necessite sofrer intervenção por um determinado governo, viabilizando a transformação de certa realidade, migrando-a da situação atual para um cenário desejado.

Existem fatores que podem traduzir como alguma questão ganha *status* de ‘problema’ e, portanto, merecedora de ação pelas estruturas decisórias:

---

<sup>4</sup> Cumpre ser destacado que o expressivo montante no ano de 2017 é explicado pela possibilidade dada pela Portaria MF n.º 333/2017, que autorizou o parcelamento ou o reparcelamento de débitos previdenciários devidos até março de 2017 em até 200 meses.

<sup>5</sup> Conforme consta no relatório *Indicador de situação previdenciária* (ISP, 2018), da quantia total repactuada, R\$ 14,1 bilhões são decorrentes de acordos firmados exclusivamente com os entes da esfera municipal, resultando em um índice de representatividade de 91,45% frente ao total de parcelamentos.

<sup>6</sup> Informação extraída do relatório *Indicador de Situação Previdenciária* (ISP, 2018-01, p. 6 e 15).

<sup>7</sup> A experiência mostra a existência de parcelamentos que não são compostos apenas por dívidas relativas ao repasse da parte patronal, mas também por contribuições laborais retidas dos servidores e não transferidas ao RPPS. Esta conduta transcende possível incapacidade financeira do ente público, sendo possível ser tipificada como ‘apropriação indébita previdenciária’ – artigo 168-A do código penal.

- a) Se o tema ou questão atingiu *proporções de "crise"* e, portanto, não pode continuar a ser ignorado;
- b) Quando adquiriu *características peculiares* ou significativas que o diferenciam de um problema mais geral;
- c) Quando a questão provoca uma *situação emocional grave* que atrai a atenção da mídia;
- d) Quando um tópico adquire *importância global* quando em seu começo tinham dimensões e efeitos muito limitados;
- e) Temas que desencadeiam questões relacionadas à "*legitimidade*" ou "*poder*" e que, portanto, afetam o núcleo sensível do poder público, arrastando uma grande carga simbólica;
- f) Questões que alcançam grande notoriedade pública por se conectarem com *tendências ou valores mais modernos*.<sup>8</sup>

Além destes impulsionadores, é necessário ser acrescentada a importância do diagnóstico e da capacidade da administração pública e dos demais atores em deter conhecimento para que tal situação seja identificada e tratada como um problema, pois, se houver um distanciamento entre a situação fática e a capacidade analítico-técnica do agente de compreendê-la, a tendência é de negligência do quadro atual, e, por conseguinte, a perpetuação e ampliação do cenário ao longo do tempo.

Neste processo de identificação de problemas, a produção e divulgação de indicadores sobre determinado assunto também pode contribuir para sensibilizar a atuação das esferas decisórias. Conforme Kingdon (1995, p. 90), a ação governamental frequentemente não é motivada apenas por pressões de grupos, mas também pela existência de dados que demonstrem objetivamente a criticidade de uma determinada situação.

No referente à conceituação de ‘agenda pública’, esta pode ser definida como a “lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo, mas estreitamente associadas às autoridades”.<sup>9</sup>

Os diversos problemas compreendidos e identificados pela equipe de governo – sejam eles de curto ou de longo prazo – irão concorrer para ascender à agenda governamental, de acordo com as interações entre os atores na arena política.

No processo anterior à definição das prioridades da agenda – qual seja, a compreensão de uma questão como merecedora de atenção pelas estruturas decisórias – é fundamental a participação dos atores que se antecipam a situações indesejadas, enxergando-as como verdadeiros temas a serem enfrentados antes que alguma conjuntura se agrave. Estes atores – sejam eles agentes políticos ou técnicos de carreiras – irão capitanear a discussão para a ascensão da temática a *status* de ‘problema’ e, posteriormente, direcionar a sua inclusão no topo da agenda governamental.

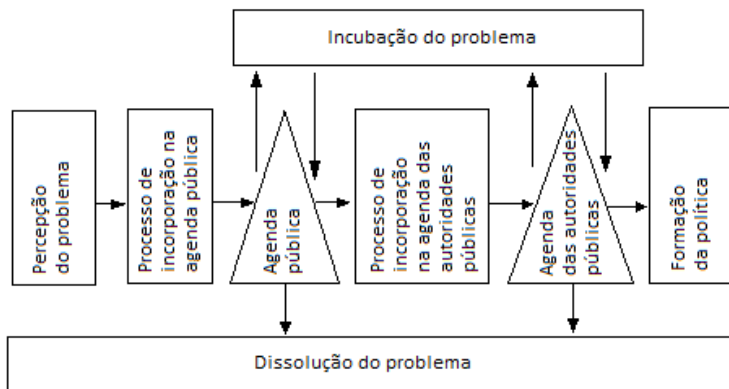
---

<sup>8</sup> SUBIRATS, Joan. Definición Del Problema. Relevância Pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (organizadores). *Políticas Públicas*; coletânea. Brasília: ENAP, 2006, p. 205-206 (traduziu-se e grifou-se).

<sup>9</sup> KINGDON, John W. Agendas, Alternatives, and Public Policies. 2 ed. Harper Collins College Publishers, 1995 – em SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (2007). *Políticas Públicas*. Coletânea, Volume 1. *Como chega a hora de uma ideia* (p. 222).

Tal dinâmica é demonstrada na próxima figura, onde é possível ser visualizado o seguinte fluxo na formação da política:

**Figura 2 – Diagrama de desenvolvimento da formação da agenda de ação dos poderes públicos**



Fonte: STARLING, G., 1988, p.69. (apud SUBIRATS, 2004, p. 211 – traduziu-se).

A dinâmica apresentada evidencia a etapa de percepção do problema como a inicial no processo, de forma com que apenas as situações que ganhem este *status* possam ser objeto de uma política governamental. No processo de maturação da agenda, percebe-se que os diversos atores irão discutir quais serão as prioridades, ou, em outra abordagem, quais os problemas serão merecedores de efetiva ação de governo.

### 3 . Aspectos Referentes ao Custeio Previdenciário Patronal dos Regimes Próprios

#### 3.1 Antecedentes e Formação dos Regimes

A dificuldade atual dos municípios em efetuar o custeio previdenciário aos seus regimes próprios de maneira regular também encontra guarida em questões históricas, associadas à própria constituição do sistema previdenciário no país.

Segundo Nogueira (2012, p. 106) é possível segmentar três períodos históricos na evolução do sistema de previdência: no primeiro, anterior à constituição de 1988, tal sistema era direcionado apenas a uma parcela dos servidores cuja aposentadoria era garantida como uma espécie de extensão da relação de trabalho, sem a observação de equilíbrio entre receitas e despesas para concessão dos benefícios futuros; no segundo, a partir da constituição de 1988, onde, mesmo sem maiores regramentos e critérios, ocorreu uma espécie de incentivo à criação dos regimes próprios nos demais entes federativos; e, no terceiro, a partir da reforma de 1998, onde foi estabelecido o equilíbrio financeiro e atuarial como condição fundamental para operação destes regimes bem como se destacou a necessidade do caráter contributivo para o seu custeio.

Ocorre que a maior parte dos regimes próprios de previdência – aproximadamente 80% – foi constituída antes das mudanças de 1998: ou seja, sem a observância de critérios e regramentos definidos de estruturação e funcionamento.<sup>10</sup>

A ausência de legislação federal no período anterior a 1998 acabou atuando como incentivo para a rápida proliferação dos regimes próprios nos entes subnacionais, que, por sua vez, acabaram sendo criados sem adequados estudos quanto ao grupo de segurados e análises de custo-benefício quanto à perspectiva orçamentária de longo prazo<sup>11</sup>.

De acordo com Vinícius Carvalho Pinheiro (*apud* NOGUEIRA, 2012, p. 131):

Os incentivos de curto prazo à proliferação dos fundos e institutos de previdência para os servidores públicos eram muitos claros:

- (i) ausência de obrigação, por parte do poder público, de recolher INSS e FGTS, que oneravam em aproximadamente 30% a folha salarial;
- (ii) expectativa de transferência de recursos do INSS referentes à compensação financeira entre os regimes;
- (iii) disponibilidade de recursos originados das contribuições dos servidores.

O alívio inicial foi amplamente anulado pela deterioração das finanças estaduais e municipais a médio e longo prazo, em função das responsabilidades assumidas pelos governos com relação ao pagamento dos benefícios aos seus servidores.

Em outros termos, a preocupação em garantir a sustentabilidade de longo prazo dos regimes não esteve no topo da agenda governamental no momento da constituição de grande parte dos sistemas de previdência.

Assim, temos que as exigibilidades atuais dos entes federativos com os regimes próprios também são oriundas da má administração nas gerações anteriores, impactando direta e negativamente no elevado déficit atuarial e na alta exigência de aportes de recursos públicos para equacioná-lo.

### **3.2 A Dinâmica dos Parcelamentos e os seus Impactos aos Cofres Públicos**

Apesar de a maioria dos regimes próprios ter sido construída à época em que não havia exigência formal de busca ao equilíbrio financeiro e atuarial, a legislação federal dispõe de uma série de dispositivos relacionados com o dever do Gestor em proceder com o custeio previdenciário de maneira regular.

No entanto, situações diversas poderão limitar o pagamento pontual dos repasses, de forma com que o Gestor acabe por parcelar as obrigações de custeio com o seu regime. Esta prerrogativa encontra-se descrita na Portaria MPS n.º 402/2008, que, em seu artigo 5º, assim informa:

Art. 5º. As contribuições legalmente instituídas, devidas pelo ente federativo e não repassadas à unidade gestora do RPPS até o seu vencimento, depois de apuradas e confessadas,

---

<sup>10</sup> NOGUEIRA, Naron Gutierrez. *O Equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS*: de princípio constitucional a política pública de Estado. Brasília, Coleção Previdência Social. Série Estudos, v. 34. Ministério da Previdência Social, 2012, p. 133.

<sup>11</sup> Cumprir ser acrescentado que também os regimes criados após a legislação de 1998 mantiveram alguns destes problemas.

podirão ser objeto de termo de acordo de parcelamento para pagamento em moeda corrente, assegurado o equilíbrio financeiro e atuarial e observados, no mínimo, os seguintes critérios:

I - previsão, em cada termo de acordo de parcelamento, do número máximo de 60 (sessenta) prestações mensais, iguais e sucessivas;

II - aplicação de índice oficial de atualização e de taxa de juros, definidos em lei do ente federativo, na consolidação do montante devido e no pagamento das prestações vincendas e vencidas, com incidência mensal, respeitando-se como limite mínimo a meta atuarial;

(...) IV - previsão das medidas e sanções, inclusive multa, para os casos de inadimplemento das prestações ou descumprimento das demais regras do termo de acordo de parcelamento;

Percebe-se que a incidência mensal de juros e atualização monetária sobre as parcelas vincendas implica que, quanto maior for o prazo do parcelamento, maior também serão os desembolsos realizados pelo ente proponente da renegociação.

A tabela 1, ao apresentar cenários hipotéticos de parcelamento, até o prazo permitido pela Portaria MF n.º 333/2017 – utilizado com recorrência pelos municípios em 2017, conforme apresentado na seção introdutória – evidencia isto:

**Tabela 1 – Cenários hipotéticos para parcelamento: acréscimos ao serviço da dívida<sup>12</sup>**

Valor parcelado: R\$ 10.000.000,00	Juros: 1,00% a.m.			Atualização: 3,75 % a.a. (IPCA)	
Prazos					
	60 meses	96 meses	120 meses	168 meses	200 meses
(+) Juros (R\$)	3.434.427,08	5.825.052,08	7.568.802,08	11.416.302,08	14.247.968,75
(+) Atualização (R\$)	953.125,00	1.515.625,00	1.890.625,00	2.640.625,00	3.140.625,00
(=) Total de acréscimos (R\$)	4.387.552,08	7.340.677,08	9.459.427,08	14.056.927,08	17.388.593,75
Percentual sobre o montante parcelado	43,88%	73,41%	94,59%	140,57%	173,89%

A exposição de cenários possíveis confirma que o instituto do parcelamento, apesar de representar alívio no fluxo de caixa de curto/médio prazo – uma vez que prolonga o prazo de pagamento das obrigações previdenciárias – poderá resultar em elevados dispendios financeiros no longo prazo.

Especificamente quanto à compensação por juros é necessário o entendimento que o seu pagamento acaba transferindo ao ente proponente da repactuação o ônus pela acumulação da reserva previdenciária ao longo do tempo: não será apenas o mercado

<sup>12</sup> Na simulação utilizou-se o IPCA de 3,75% a.a. – referente ao índice de 2018 – e a taxa de juros de 1,00% a.m. – índice recorrentemente observado nos municípios. Salienta-se que ambos os indicadores devem estar disciplinados em lei própria do ente federativo, podendo variar entre diferentes entes.

financeiro – e as operações de compra e venda em fundos de investimento nele realizadas pelos gestores do fundo – o responsável pela rentabilização dos recursos ao RPPS, mas também o próprio fisco municipal, por intermédio de transferência de recursos a título de encargos do serviço de dívida.

Uma vez celebrada, a repactuação deve estar acompanhada de medidas que impeçam a sua recorrência ao longo do tempo. Corroborando com este viés, duas cláusulas vêm sendo incluídas em termos de parcelamento ou de reparcelamento que recentemente são registrados pelo sistema CADPREV<sup>13</sup>:

- i. Cláusula ‘do pagamento’: o devedor se obriga, também, a consignar no orçamento de cada exercício financeiro, as verbas necessárias ao pagamento das parcelas *e das contribuições que vencerem* após esta data.
- ii. Cláusula ‘da vinculação do FPM’: o devedor vincula o Fundo de Participação dos Municípios – FPM como garantia de pagamento dos valores:
  - a) Das prestações acordadas neste termo de acordo de parcelamento e não pagas no seu vencimento, atualizadas na forma da cláusula terceira;
  - b) Das contribuições previdenciárias *não incluídas neste termo de acordo de parcelamento e não pagas no seu vencimento*, devidamente atualizadas, na forma da legislação do ente’ (grifou-se).

Ou seja, além das parcelas do acordo, há dispositivos que buscam fazer com que o Administrador também não atrase as contribuições apartadas do termo, buscando evitar a reincidência nos atrasos.

#### 4 . Estudo Multicaso: Análise em Municípios com Significativo Endividamento Previdenciário

Considerando a necessidade de observação pormenorizada para melhor compreensão da inadimplência previdenciária, desenvolveu-se estudo em Executivos Municipais do Rio Grande do Sul<sup>14</sup> com notória dificuldade em efetuar os repasses patronais ao RPPS.

**Tabela 2 – municípios selecionados para o estudo<sup>15</sup>**

Município	Ranking Geral Indicador de Situação Previdenciária (ISP 01-2018)	Índice ‘Endividamento previdenciário / RCL’
Rosário do Sul	320º / 328	0,009 (311º / 328)
Porto Lucena	311º / 328	0,008 (313º / 328)
Gravataí	300º / 328	0,010 (308º / 328)

<sup>13</sup> Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social.

<sup>14</sup> Cumpre observar que o Estado do Rio Grande do Sul possui elevada proporção de entes municipais com RPPS: dos 497 municípios, 328 instituíram regimes próprios – perfazendo um índice superior a 65%.

<sup>15</sup> Informa-se que o relatório *Indicador de Situação Previdenciária* (ISP, 2018) aborda fatores gerais dos regimes, tais como aspectos de conformidade e transparência, constituindo-se em um diagnóstico ímpar – razão pela qual é recomendada a sua leitura na íntegra.

Os municípios podem ser classificáveis em três características populacionais distintas no Estado – enquadráveis como porte ‘médio’, ‘pequeno’ e ‘grande’<sup>16</sup>. Desta forma, ao procurar identificar pontos em comum capazes de explicar as elevadas inadimplências com os regimes próprios, a análise também buscará a sugestão de fatores possivelmente aplicáveis a outros entes federativos com similares dificuldades.

Os exames<sup>17</sup> foram desenvolvidos a partir de informações diversas do triênio 2015-2017, contemplando dados orçamentários e de gasto público, conforme portal de dados abertos do TCE-RS, e informações diversas de alíquotas e de utilização de recursos previdenciários, de acordo com a base de dados do CADPREV.

#### 4.1 Análises Comparativas: Executivos Municipais de Rosário do Sul, Porto Lucena e Gravataí

O primeiro grupo de análises apresenta a execução orçamentária dos gastos ao custeio patronal – natureza de despesa 3.1.91.13<sup>18</sup> – confrontando informações quanto às necessidades efetivas dos repasses patronais (exigibilidades<sup>19</sup>) com os valores planejados (orçados) e executados (pagos) durante os exercícios:

**Tabela 3 – Valores associados ao custeio patronal: natureza de despesa 3.1.91.13 (2015-2017)**

	Rosário do sul	Porto Lucena	Gravataí
Exigível x orçado	57,48%	109,62%	93,92%
Exigível x pago <sup>20</sup>	5,57%	11,45%	74,65%

Fonte: elaborado a partir da base de dados abertos do TCE-RS e do CADPREV.

Observa-se que o Executivo Municipal de Rosário do Sul, já na etapa de elaboração do orçamento, não destinou dotações suficientes para honrar com seus repasses. No

<sup>16</sup> Em termos de posição populacional no Rio Grande do Sul, de acordo com o último censo realizado pelo IBGE em 2010, assim os municípios se encontram – Rosário do Sul: 39.707 habitantes (49º/497); Porto Lucena: 5.413 habitantes (254º/497); Gravataí: 255.600 habitantes (6º/497).

<sup>17</sup> Registra-se que as análises gerais aqui produzidas não constituem qualquer tipo de juízo de valor quanto às escolhas promovidas no planejamento e na execução do gasto público pelos municípios.

<sup>18</sup> Conforme plano de contas do TCE-RS, esta é a natureza de despesa destinada aos repasses das contribuições patronais aos regimes próprios de previdência, tanto da alíquota normal quanto da suplementar.

<sup>19</sup> Para estimar as exigibilidades anuais ao RPPS foram utilizadas informações do Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial (DRAA) extraído do sistema CADPREV –<<https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/faces/pages/modulos/draa/consultarDemonstrativos.xhtml>> acesso em: 11 fev. 2019 – tanto no que se refere à alíquota de contribuição previdenciária quanto à base de cálculo incidente. Registra-se que, considerando que as informações apresentadas foram referentes a todos os órgãos do município – Poderes Executivo, Legislativo e Indiretas – foi calculado índice para estimativa do valor de responsabilidade de custeio patronal exclusivo do Executivo Municipal. Para a sua obtenção, foi considerada mantida a proporção dos vencimentos e vantagens fixas pagas aos servidores pelo Poder Executivo (despesa 3.1.9.0.11) frente a todo o orçamento municipal, que foi de aproximadamente 92% para os três casos.

<sup>20</sup> Apuração dos valores pagos conforme competência.

entanto, quando abordada a execução orçamentária, todos os entes apresentaram inadimplência, sendo Gravataí o município com índices menos insatisfatórios<sup>21</sup>.

Uma vez dimensionada a ausência nos repasses, torna-se necessário analisar o orçamento municipal como um todo, buscando identificar se as carências de repasses se estenderam na mesma proporção para as demais despesas públicas assumidas.

**Tabela 4 – Informações orçamentárias gerais consolidadas (2015 – 2017)**

	Rosário do Sul	Porto Lucena	Gravataí
Média anual Receita Total Arrecada/Estimada	83,00%	86,63%	91,02%
Média anual Despesa Total Empenhada/Fixada <sup>22</sup>	89,77%	86,89%	92,04%

Fonte: elaborado a partir da base de dados abertos do TCE-RS.

As informações sugerem recorrentes imprecisões no orçamento global sendo que a falta de correspondência entre o que foi estimado e arrecadado indica processo de contenção de gastos e de limitação de empenho.

É possível constatar que as emissões de empenhos frente ao orçamento inicialmente fixado ocorreram em proporção bastante superior às ausências de pagamentos ao custeio patronal – demonstrado na linha ‘exigível x pago’ da ‘tabela 3’ – sugerindo que o custeio previdenciário patronal foi, em diferentes níveis para cada município, preterido durante a execução do orçamento.

No que se refere às escolhas promovidas quanto à reprogramação das demais despesas ao longo da execução orçamentária, movimento este capaz de sinalizar as prioridades da agenda<sup>23</sup>, foi possível constatar recorrência<sup>24</sup> na preferência dos gastos com vencimentos e vantagens fixas (3.1.90.11) e serviços de terceiros de pessoa jurídica (3.3.90.39)<sup>25</sup>. Em outros termos, para estes objetos de gastos foi dada maior prioridade na

<sup>21</sup> A existência de autarquia previdenciária – estrutura dedicada e apartada da administração centralizada para tratamento da matéria previdenciária, com autonomia para cobrar os entes patrocinadores – pode auxiliar a justificar os melhores índices.

<sup>22</sup> Nos Executivos Municipais de Rosário do Sul e Porto Lucena, onde não existe autarquia previdenciária constituída, informa-se que há dotações vinculadas ao RPPS na rubrica ‘reserva de contingência’ (9.9.99.99). Estas dotações são registradas no orçamento para dar identidade entre as receitas e despesas previdenciárias, amparando a perspectiva de acumulação de reservas ao fundo. Assim, considerando que esta reserva não é destinada para emissão de empenhos em outras áreas de gastos, foram descontadas do orçamento geral. Tal ajuste demonstrou-se necessário para um melhor estudo quanto à alocação de gastos e correspondência orçamentária.

<sup>23</sup> Por intermédio do ‘balanete orçamentário da despesa’ – obtido no portal de dados abertos do TCE-RS – foram analisadas as reprogramações promovidas durante a execução de cada orçamento, analisando qual foi a redistribuição entre recursos nos exercícios da análise, identificando onde ocorreram suplementações e reduções orçamentárias por temática de gastos. Para determinar o conceito de ‘prioridade’ nos gastos foram consideradas as naturezas de despesa até o nível do ‘elemento’ empenhadas em índice superior a 5% da média geral de execução orçamentária (empenho/fixado), desprezando-se os gastos de baixa expressão considerados aqueles como inferiores a 2% do orçado.

<sup>24</sup> O estudo considerou como recorrente as execuções orçamentárias aderentes aos critérios apresentados na nota de rodapé n.º 23 quando presentes em 2 ou mais municípios.

<sup>25</sup> Serviços corriqueiros à administração municipal – tais como limpeza urbana, coleta de lixo e transporte escolar – são realizados frequentemente por intermédio de pessoa jurídica, sendo empenhados na natureza de despesa 3.3.90.39.

agenda municipal<sup>26</sup>, uma vez que foram performados em índices bastante superiores à média geral da execução orçamentária no triênio<sup>27</sup>.

**Tabela 5 – Informações orçamentárias específicas: despesa empenhada/fixada (2015 – 2017)<sup>28</sup>**

	Rosário do Sul	Porto Lucena	Gravataí
Natureza de despesa 3.1.90.11	99,69%	97,04%	96,07%
Natureza de despesa 3.3.90.39	101,55%	89,00%	113,82%
<i>Execução orçamentária total</i>	<i>89,77%</i>	<i>86,89%</i>	<i>92,04%</i>

Fonte: elaborado a partir da base de dados abertos do TCE-RS.

Quanto à classificação da despesa por função<sup>29</sup> há o forte indicativo de que a agenda governamental priorize as despesas de Educação e Saúde, uma vez que estas apresentaram os menores índices de reduções orçamentárias – mesmo no ambiente de receitas frustradas.

**Tabela 6 – Funções prioritárias no orçamento (2015 – 2017)**

Rosário do Sul	Porto Lucena	Gravataí
Saúde e Encargos Especiais	Educação, Previdência Social <sup>30</sup> , Administração e Agricultura	Saúde e Educação

Fonte: elaborado a partir da base de dados abertos do TCE-RS.

A análise do balancete orçamentário da despesa também indicou o surgimento de outro fator concorrente na agenda, qual seja, o próprio montante de aportes ao RPPS decorrentes de parcelamentos já formalizados:

<sup>26</sup> Os gastos com aposentadorias (3.1.90.01) também apresentaram elevada relação ‘empenhado/fixado’ na agenda municipal. No entanto, como tais despesas foram custeadas com recursos vinculados da reserva previdenciária, não devem ser tratados no conceito de preferência alocativa do presente estudo.

<sup>27</sup> Com relação às reduções orçamentárias promovidas, além da diminuição nos próprios dispêndios das contribuições patronais ao RPPS anteriormente demonstrados, foi possível notar recorrência nas despesas com material de consumo (3.3.90.30). Além destes grupos o estudo não indicou outras despesas em comum como preferenciais nas limitações de gastos.

<sup>28</sup> Apesar de superiores a média de execução orçamentária total, registra-se que os gastos em Porto Lucena com a despesa 3.3.90.39 e em Gravataí com a despesa 3.1.90.11 não se enquadraram nos critérios exatos de prioridade do estudo. A sua exposição na tabela é realizada para uma melhor compreensão da execução orçamentária, considerando que o somatório destes gastos representou aproximadamente 50% dos dispêndios totais nos municípios.

<sup>29</sup> Conforme a Portaria MOG n.º 42/1999, deve entender-se como função “o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público”.

<sup>30</sup> Importante informar que os dispêndios na natureza de despesa 3.1.91.13 não estão associados à função ‘previdência social’, mas e sim a carga de cada secretaria – e da sua respectiva folha de pagamento – razão pela qual se encontram distribuídos entre as diferentes funções.

**Tabela 7 – Valores totais pagos ao RPPS por competência, frente à Receita Corrente Líquida – acumulado: 2015 a 2017 (R\$)**

Natureza de despesa	Descrição	Rosário do Sul	Porto Lucena	Gravataí
3.1.91.13	Contribuição Patronal para o RPPS	1.650.294,92	365.490,92	87.553.395,82
3.2.90.22	Diversos Encargos da Dívida Contratada	601.689,63	-	14.176.240,19
4.6.90.71	Outras Amortizações da Dívida Contratada	-	505.214,64	-
4.6.91.71	Amortização da Dívida Contratada	17.332.934,35	-	27.108.974,83
Total de pagamentos ao RPPS (a)		19.584.918,90	870.705,56	128.838.610,84
Receita Corrente Líquida (b)		202.830.588,70	42.941.515,70	1.646.632.988,26
Proporção (a/b)		9,66%	2,03%	7,82%

Fonte: elaborado a partir da base de dados abertos do TCE-RS.

A comparação com a receita corrente líquida demonstra que, nos municípios de Rosário do Sul e Gravataí, em que pese as insuficiências apuradas de repasse ao custeio patronal regular, há direcionamento de proporção significativa de recursos do orçamento ao RPPS. Para o município de Porto Lucena, no entanto, identifica-se uma menor prioridade, ainda, nos repasses totais ao fundo previdenciário, indicando que haverá no curto prazo aumento substancial do endividamento previdenciário – uma vez que o ente está postergando a decisão de confessar os valores atrasados.

Por fim, demonstra-se pertinente a produção de análise quanto à capacidade de acumulação de recursos financeiros dos fundos previdenciários. A Tabela 8 evidencia este fluxo (‘ingressos - saídas’).

**Tabela 8 – Análise da acumulação anual de recursos do RPPS (2015 – 2017) (R\$)**

	2015	2016	2017 <sup>31</sup>
Rosário do Sul	+ 2.774.582,75	+ 2.247.341,65	+ 1.773.297,70
Porto Lucena	+ 1.091.772,08	+ 1.387.924,69	+ 310.700,87
Gravataí	+ 19.841.828,73	+ 30.920.692,06	+ 22.394.855,25

Fonte: elaborado a partir de dados do CADPREV.

É interessante observar que, mesmo com elevados percentuais de inadimplência ao custeio previdenciário regular, nos três municípios há crescimento no ingresso de recursos aos cofres do RPPS. Esta acumulação de recursos ocorreu principalmente devido a outras

<sup>31</sup> Por conta de ausência de informações completas enviadas ao sistema CADPREV, os valores de 2017 para cada município não são referentes ao exercício fechado, tendo sido constatado o seguinte encaminhamento: Rosário do Sul até outubro, Porto Lucena até abril e Gravataí até o mês de agosto.

fontes de receitas, como a contribuição de competência dos servidores, recebimento dos valores relacionados às dívidas e o próprio rendimento das aplicações financeiras<sup>32</sup>.

Apesar de a velocidade de acumulação não ser a determinada pelos estudos atuariais – uma vez que haveria significativo ingresso a maior caso os repasses patronais estivessem pontuais – o ingresso anual de recursos maior que as saídas<sup>33</sup> demonstra suficiência para honrar com os compromissos previdenciários de curto prazo.

#### **4.2 Resultados: Fatores em Comum Capazes de Explicar a Inadimplência**

O estudo demonstrou que a problemática do custeio previdenciário patronal, mais do que uma questão de suficiência de receitas para amparar o seu adequado repasse, é também um problema de planejamento e de escolha de preferências de dispêndios na agenda municipal: há insuficiências tanto na elaboração quanto na execução do orçamento necessário ao custeio regular dos regimes próprios, em inadimplências desproporcionais ao comportamento das receitas e da execução ou da majoração de outras áreas de despesas<sup>34</sup>.

Os dispêndios relacionados aos vencimentos e vantagens dos servidores, bem como os relacionados aos serviços prestados por pessoa jurídica – gastos estes que estiveram no topo da agenda governamental – atendem a necessidades mais sensíveis e perceptíveis no curto prazo pela municipalidade. Este fluxo sugere que, em algum nível, os Gestores não possuem grandes incentivos a readequar toda sua estrutura orçamentária para repassar regularmente o custeio patronal, preferindo expandir despesas em áreas com retornos imediatos.

As significativas exigibilidades para honrar com a amortização e encargos de dívidas já contraídas – que buscaram repactuar compromissos previdenciários de competência de exercícios anteriores – também atuam como importante vetor que limita o repasse pontual do custeio previdenciário ao período presente.

Foi possível identificar especificidades que facilitam aos Gestores o não tratamento da problemática do custeio patronal de maneira resolutiva. Isto é, atuam como entraves à ascensão do problema na agenda de governo: (i) a existência de saldo crescente no fundo previdenciário; (ii) a capacidade financeira para pagamento dos benefícios previdenciários no período da sua gestão; (iii) a permissibilidade em postergar o pagamento dos repasses previdenciários para mandatos e gerações futuras mediante novos parcelamentos e (iv) a ausência de readequações no orçamento público para maior garantia dos repasses das contribuições patronais.

Este conjunto de fatores torna o problema “administrável” no curto prazo, uma vez que inexistente crise deflagrada no exercício presente. Portanto, dada a inexistência de colapso no sistema de acumulação de reservas e de pagamento dos benefícios previdenciários, a postergação deste problema é algo possível aos Administradores municipais – que

---

<sup>32</sup> Também é importante ser destacado o atual período de bônus populacional, onde a elevada proporção ‘ativo/inativo’ é capaz de permitir uma maior capitalização de recursos para a reserva previdenciária.

<sup>33</sup> Conforme base cadastral do CADPREV, foram registrados ao final de 2017 os seguintes valores de aplicação nos RPPS: Rosário do Sul = R\$ 11.799.523,01, Porto Lucena = R\$ 11.776.103,11 e Gravataí – R\$ 159.003.586,88.

<sup>34</sup> Mesmo não sendo objeto deste estudo, deve ser considerado que o desempenho insatisfatório da economia brasileira no período representou outro fator capaz de justificar os atrasos nos repasses previdenciários.

poderão estar inclinados a direcionar os recursos para problemas de maior retorno político no curto prazo.

Com a intenção de clarificar e organizar os resultados em comum do estudo, verificando o porquê dos Executivos Municipais não conseguirem tratar adequadamente as contribuições patronais na agenda, aumentando seus níveis de endividamento, são apresentados os principais achados:

**Tabela 9 – resultados do estudo: razões para a inadimplência no custeio patronal dos RPPS**

Existência de fatores concorrentes na agenda	Prioridade em despesas nas funções Saúde e Educação e natureza de despesa 3.1.90.11 – vencimentos e vantagens fixas – e 3.3.90.39 – serviços de terceiros de pessoa jurídica
	Elevadas exigibilidades financeiras para cumprimento de dívidas pretéritas
Baixos incentivos ao repasse pontual	Existência de saldo positivo e crescente no fundo previdenciário
	Capacidade financeira para pagamento dos benefícios previdenciários no período presente
	Permissibilidade em postergar o pagamento dos repasses previdenciários para mandatos e gerações futuras
	Ausência de readequações no planejamento e na execução do orçamento público

## 5 . Considerações Finais

Este capítulo buscou apresentar elementos usualmente não abordados quando da discussão sobre a ausência de repasses aos RPPS, quais sejam, análises do orçamento municipal e a importância efetivamente dada ao custeio previdenciário patronal na agenda pública.

Uma vez demonstrado que este tipo de despesa concorre com tantas outras exigências da municipalidade, com diversos fatores que impedem o seu dimensionamento e prioridade no curto prazo, aumenta a importância da atuação tempestiva dos atores preocupados com o seu adequado custeio.

Com a finalidade de contribuir para um financiamento aos regimes próprios de maneira mais sustentável, com menor incidência de encargos do serviço da dívida pelo ente público, em sede de sugestão, pontua-se que os seguintes aspectos sejam acrescentados à investigação:

- i. *Ótica de longo prazo nas análises dos repasses ao custeio previdenciário:* o controle e a responsabilização frequentemente estão voltados a um determinado Gestor ou período de governo. Ocorre que a ótica de curto prazo admite conclusões como “insuficiência de receitas” ou “prioridades emergenciais em áreas críticas da municipalidade”, possivelmente limitadas quando utilizadas isoladamente para justificar a inadimplência previdenciária. Quanto mais a análise se afasta do exercício atual, com abordagem histórica e de longo prazo, contemplando a estrutura de receitas e despesas do ente público como um todo, observações mais aprofundadas podem ser extraídas, tais como “insuficiência de planejamento orçamentário”, “aumento de despesas sem lastro arrecadatório” e “descumprimento da legislação referente ao tema do custeio previdenciário”;

- ii. *Análise criteriosa dos parcelamentos celebrados:* a experiência recente demonstra que, além de formalizados cada vez com maior recorrência e prazos elevados, os parcelamentos não são acompanhados de medidas concretas para impedir novos atrasos. É forçoso reconhecer também que as leis que buscam autorizar as repactuações frequentemente não contemplam as devidas análises quanto ao contexto orçamentário e financeiro do ente público, não criticando se haverá capacidade de longo prazo para o pagamento do compromisso assumido. Torna-se imprescindível que os atores de controle verifiquem se os parcelamentos celebrados são efetivamente a única alternativa ou se acabam atuando como mecanismos de postergação de responsabilidades às administrações futuras para liberação de recursos financeiros a gastos correntes, postergando os ajustes orçamentários necessários no curto prazo;
- iii. *Elaboração de indicadores para dimensionamento do problema:* ao evidenciarem uma determinada situação, os indicadores atuam como impulsores na agenda pública. Permitem, ainda, uma melhor compreensão pela sociedade quanto a um determinado tema, tanto pela comparação de uma realidade com a de outros municípios quanto pela evolução e acompanhamento de resultados ao longo do tempo para o mesmo ente. A percepção da magnitude do problema também possibilita identificar qual a velocidade necessária aos ajustes orçamentários para que o ente interrompa o ciclo de inadimplência. O trabalho realizado pela Secretaria da Previdência ao divulgar o relatório *Indicador de Situação Previdenciária* vai ao encontro desta exigência, devendo a prática ser cada vez mais utilizada e ampliada;
- iv. *Integração com os demais atores incumbidos do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS na construção e pauta da agenda:* indiscutivelmente a condução das políticas públicas e o correto funcionamento da máquina administrativa são competências precípuas do Poder Executivo. No entanto, quando se trata de um tema tão complexo quanto o custeio ao RPPS, cujos maiores reflexos ocorrem no longo prazo, o debate poderia ser mais qualificado caso ocorresse o credenciamento de outros atores também dedicados ao equilíbrio de longo prazo dos regimes – tais como os Tribunais de Contas e especialistas da área previdenciária. Poderia, assim, ser colocado à disposição do Gestor público um arranjo maior e mais qualificado de alternativas para reverter eventuais períodos de impontualidades nos repasses patronais, dando um horizonte de solução à temática.

Ao fim, sugere-se que os atores envolvidos compreendam o caráter intrínseco de menor prioridade na agenda atribuído às despesas do custeio patronal quando comparadas a tantas outras necessidades públicas da municipalidade, de maior repercussão social. Por conta disto, além da imprescindível preocupação em fazer cumprir o que determina a legislação sobre o tema, é necessária a criação de mecanismos para que os Administradores públicos passem a ter maiores incentivos em repassar pontualmente os escassos recursos do fisco aos cofres dos RPPS – antes mesmo que a situação ganhe contornos de crise no âmbito municipal.

Caso não seja compreendida esta dinâmica, reformas e ajustes no sistema de previdência, capazes de diminuir o comprometimento de repasses pelos entes públicos,

poderão representar soluções incompletas ou não eficazes no longo prazo para a resolutividade do problema.

### Referências

- ANDRADE, Nilton de Aquino (organizador). *Planejamento Governamental para Municípios – Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual*. São Paulo: Atlas, 2006. 300 p.
- AZEVEDO, Ricardo Rocha. *Imprecisão na Estimativa Orçamentária dos Municípios Brasileiros*, 2014. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Contabilidade) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Ribeirão Preto, 2014.
- BRASIL. Legislação Federal. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, de 05 de outubro de 1988.
- \_\_\_\_\_. *Lei Federal 4.320/1964*, de 17 de março de 1964.
- \_\_\_\_\_. *Lei Complementar n.º 101/2000*, de 04 de maio de 2000.
- \_\_\_\_\_. *Lei Federal n.º 9.717/1998*, de 27 de novembro de 1988.
- \_\_\_\_\_. *Portaria Interministerial STN/SOF n.º 163/2001*, de 04 de maio de 2001.
- \_\_\_\_\_. *Portaria MF n.º 333/2017*, de 11 de julho de 2017.
- \_\_\_\_\_. *Portaria MF n.º 464/2018*, de 19 de novembro de 2018.
- \_\_\_\_\_. *Portaria MOG n.º 42/1999*, de 14 de abril de 1999.
- \_\_\_\_\_. *Portaria MPS n.º 402/2008*, de 10 de dezembro de 1988.
- GIACOMONI, James e PAGNUSSAT, José Luiz (organizadores). *Planejamento e Orçamento Governamental*. Coletânea – Volume 2, ENAP – Escola Nacional de Administração Pública, 2006.
- GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. Ed. Atlas, 15ª edição, 2010.
- GRAVATAÍ. Site Oficial da Prefeitura Municipal, 2019. Disponível em: <<https://gravatai.atende.net/#!/tipo/inicial>>. Acesso em: 25 fev. 2019.
- KINGDON, John W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2 ed. Harper Collins College Publishers, 1995 – em SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (2007). *Políticas Públicas*. Coletânea, Volume 1. *Como chega a hora de uma ideia* (p. 219-224); *Juntando as coisas* (p. 225-246).
- NOGUEIRA, Naron Gutierrez. *O Equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado*. Brasília, Coleção Previdência Social. Série Estudos, v. 34. Ministério da Previdência Social, 2012. 336 p.
- PIRES, Waldemir Aparecido. *Orçamento Público: abordagem tecnopolítica*. São Paulo: Cultura Acadêmica: Universidade Estadual Paulista, Pró-Reitoria de Graduação, 2011. 216 p.

- PORTO LUCENA. Site Oficial da Prefeitura Municipal, 2019. Disponível em: <<https://www.portolucena.rs.gov.br/site>>. Acesso em: 25 fev. 2019.
- ROSÁRIO DO SUL. Site Oficial da Prefeitura Municipal, 2019. Disponível em: <<http://www.prefeituraderosario.com.br/>>. Acesso em: 25 fev. 2019.
- SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA. Relatório *Indicador de Situação Previdenciária* (ISP), 2018. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/regimes-propios/indicador-de-situacao-previdenciaria/>> Junho, 2018. Acesso em: 29 out. 2018.
- SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA. *Estatísticas e Informações dos RPPS* <alíquotas de contribuição praticadas>, 2018. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps/>>. Acesso em: 29 out. 2018.
- SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA. *Estatísticas e Informações dos RPPS* <parcelamentos>, 2018. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps/>>. Acesso em 29 out. 2018.
- SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA. CADPREV – *Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social. Consultas Públicas* <Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial - DRAA>, 2018. Disponível em: <<https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/faces/pages/modulos/draa/consultarDemonstrativos.xhtml>>. Acesso em: 11 fev. 2019.
- SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA. CADPREV – *Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social. Consultas Públicas* <Demonstrativo das Aplicações e Investimento dos Recursos – DAIR>, 2018. Disponível em: <<https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/faces/pages/modulos/dair/consultarDemonstrativos.xhtml>>. Acesso em: 11 fev. 2019.
- SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA. CADPREV – *Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social. Consultas Públicas* <Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses - DIPR>, 2018. Disponível em: <<https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/faces/pages/modulos/dipr/consultarDemonstrativos.xhtml>>. Acesso em: 11 fev. 2019.
- SUBIRATS, Joan. Definición Del Problema. Relevância Pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (organizadores). *Políticas Públicas*; coletânea. Brasília: ENAP, 2006, p. 199-218.
- TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Cartilha *Melhorias Práticas na Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social*, 2017. Disponível em: <[http://portal.tce.rs.gov.br/portal\\_tcers/rpps/files/assets/basichtml/page-1.html#>](http://portal.tce.rs.gov.br/portal_tcers/rpps/files/assets/basichtml/page-1.html#>), Novembro, 2017. Acesso em: 29 out. 2018.
- TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. *Portal de Dados Abertos do TCE-RS* <Balancete de Despesa Consolidado – Exercícios de 2015, 2016 e 2017>, 2018. Disponível em:

<[http://dados.tce.rs.gov.br/dataset?q=%22Balancete+de+despesa+consolidado%22&tags=Consolidado&sort=score+desc%2C+metadata\\_modified+desc](http://dados.tce.rs.gov.br/dataset?q=%22Balancete+de+despesa+consolidado%22&tags=Consolidado&sort=score+desc%2C+metadata_modified+desc)>. Acesso em: 10 fev. 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. *Portal de Dados Abertos do TCE-RS* <Despesa Orçamentária por Empenhos – Exercícios de 2015, 2016 e 2017>, 2018. Disponível em: <[http://dados.tce.rs.gov.br/dataset?q=%22Despesa+or%C3%A7ament%C3%A1ria+por+empennhos%22&tags=Consolidado&sort=score+desc%2C+metadata\\_modified+desc](http://dados.tce.rs.gov.br/dataset?q=%22Despesa+or%C3%A7ament%C3%A1ria+por+empennhos%22&tags=Consolidado&sort=score+desc%2C+metadata_modified+desc)>. Acesso em: 11 fev. 2019.



## 9 . O Efeito Negativo dos Planos de Equacionamento do Deficit Atuarial Inferiores ao Montante de Juros Anuais

*Aline Michele Buss Pereira<sup>1</sup>*

---

### 1 . Introdução

Os equilíbrios financeiro e atuarial são critérios a serem observados pelos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS – instituídos para os servidores titulares de cargo efetivo dos entes da federação. Esses regimes são de caráter contributivo e solidário, mediante a contribuição das partes envolvidas (ente federativo, servidores ativos, aposentados e pensionistas), conforme determina o artigo 40 da Constituição Federal de 1988, com acréscimos da Emenda Constitucional nº 20/1998 e da EC nº 41/2003.

A preocupação com a sustentabilidade dos RPPS também constou da Lei de Responsabilidade Fiscal, reforçando a exigência de que o ente da federação que manter, 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<sup>2</sup>. Assim, percebe-se que o equilíbrio financeiro e atuarial é condição essencial para a criação e manutenção dos RPPS.

Para isso ser atingível, é necessária a equivalência dos valores das despesas e receitas previdenciárias ao longo do tempo. Se por um lado o ente federativo tem pouca autonomia para alterar normas que tratam da concessão de benefícios previdenciários e, conseqüentemente, das despesas correspondentes, uma vez que a maioria é oriunda de regras constitucionais ou de leis federais, cabe-lhe dar atenção especial para as receitas previdenciárias. Grande parte das receitas dos RPPS são provenientes da alíquota de contribuição previdenciária normal, do plano de equacionamento<sup>3</sup> do deficit atuarial (alíquota suplementar ou aportes financeiros), da rentabilidade dos investimentos e da compensação previdenciária com o Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

Das receitas citadas, o plano de equacionamento do deficit atuarial é o que sofre a maior variação de valores, por ser frequentemente revisto pelos entes federativos mediante alteração legislativa. Sendo assim, após observar a realidade dos municípios gaúchos que instituíram regimes próprios e constatar que, mesmo com a implementação em lei municipal do plano de custeio previsto na avaliação atuarial anual, os deficit atuariais vêm aumentando ano após ano, resta a pergunta: se o RPPS possui plano de equacionamento vigente, por que o deficit atuarial não diminui?

---

<sup>1</sup> Auditora Pública Externa do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul (TCE-RS). Bacharel em Ciências Atuariais (UFRGS-2008). Especialista em Previdência Pública (IMED-2014).

<sup>2</sup> Art. 69 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

<sup>3</sup> Plano de equacionamento do deficit atuarial é sinônimo de plano de amortização.

Por esses motivos, neste estudo serão analisados os planos de equacionamento dos deficit atuariais<sup>4</sup> dos RPPS dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul, estabelecidos por meio de alíquotas de contribuições suplementares ou aportes periódicos, e sua relação com o crescimento dos deficit ao longo dos anos.

Por fim, serão apresentados alguns aspectos da nova Portaria MF nº 464, de 19 de novembro de 2018, que dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações atuariais dos RPPS e estabelece parâmetros para a definição do plano de custeio e o equacionamento do deficit atuarial, com destaque para a exigência do plano de amortização com pagamentos superiores ao montante de juros anuais e para o balanço de ganhos e perdas atuariais.

## 2 . A Avaliação Atuarial Anual

Para melhor entendimento da matéria, apresenta-se a seguir noção básica do papel da avaliação atuarial, que deve ser elaborada pelos regimes próprios de previdência social anualmente<sup>5</sup>, em cada balanço.

A avaliação atuarial<sup>6</sup> é o estudo técnico, desenvolvido por profissional habilitado, formado em ciências atuariais, com o objetivo de estabelecer, de forma suficiente e adequada, os recursos financeiros necessários para a garantia dos pagamentos dos benefícios previstos no plano de previdência instituído pelo ente federativo.

Tal avaliação é disponibilizada aos responsáveis do RPPS e do ente federativo por meio de relatório, o qual apresenta as definições, resultados e medidas necessárias para o equilíbrio financeiro e atuarial.

Sabe-se que equilíbrio financeiro é a garantia de equivalência entre os valores das receitas auferidas e das obrigações previdenciárias em cada exercício. Por sua vez, o equilíbrio atuarial é a garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações previdenciárias projetadas, ambas estimadas e projetadas atuarialmente, até a extinção da massa de segurados a que se refere<sup>7</sup>.

Diante do exposto, tem-se que o resultado atuarial<sup>8</sup> será apresentado a valor presente (ou valor atual) do fluxo de receitas estimadas e obrigações projetadas para o grupo de segurados utilizado no estudo, demonstrando os seguintes valores:

---

<sup>4</sup> Apresentados nos Demonstrativos de Resultados da Avaliação Atuarial – DRAA.

<sup>5</sup> A realização da avaliação atuarial anual é critério obrigatório, conforme inciso I do art. 1º da Lei Federal nº 9.717, de 27 de novembro de 1998.

<sup>6</sup> A Portaria MF nº 464/2018 apresentou o seguinte conceito, de forma mais detalhada, para a avaliação atuarial: documento elaborado por atuário, em conformidade com as bases técnicas estabelecidas para o plano de benefícios do RPPS, que caracteriza a população segurada e a base cadastral utilizada, discrimina os encargos, estima os recursos necessários e as alíquotas de contribuição normal e suplementar do plano de custeio de equilíbrio para todos os benefícios do plano, que apresenta os montantes dos fundos de natureza atuarial, das reservas técnicas e provisões matemáticas a contabilizar, o fluxo atuarial e as projeções atuariais exigidas pela legislação pertinente e que contem parecer atuarial conclusivo relativo à solvência e liquidez do plano de benefícios.

<sup>7</sup> Itens 27 e 28 do anexo de conceitos da Portaria MF nº 464/2018.

<sup>8</sup> Item 60 do anexo de conceitos da Portaria MF nº 464/2018.

**Tabela 1 - Resultado Atuarial<sup>9</sup>**

	Valor Presente (Valor Atual)
(+)	Ativos garantidores
(+)	Fluxo de contribuições futuras
(+)	Fluxo dos valores líquidos da compensação financeira a receber
(-)	Fluxos futuros de pagamento dos benefícios do plano de benefícios
=	Resultado Atuarial <sup>10</sup> (equilibrado, superavitário ou deficitário)

Quando há o registro de desequilíbrio, representado pela existência de resultado atuarial deficitário na avaliação anual, o relatório atuarial deverá indicar as possibilidades para o seu equacionamento, que podem ser: aporte de bens e direitos, alíquota de contribuição suplementar, aportes periódicos de recursos e/ou segregação de massa.

Estavam vigentes, até a elaboração da avaliação atuarial de 2018, os artigos 18 e 19 da Portaria MPS nº 403, de 10 de dezembro de 2008, que determinavam plano de amortização para o equacionamento do deficit atuarial pelo prazo máximo de 35 (trinta e cinco anos), por meio de alíquota de contribuição suplementar ou aportes periódicos:

Art. 18. No caso da avaliação indicar déficit atuarial deverá ser apresentado no Parecer Atuarial plano de amortização para o seu equacionamento.

§ 1º O plano de amortização deverá estabelecer um prazo máximo de 35 (trinta e cinco) anos para que sejam acumulados os recursos necessários para a cobertura do déficit atuarial.

§ 2º O plano de amortização poderá ser revisto nas reavaliações atuariais anuais, respeitando sempre o período remanescente para o equacionamento, contado a partir do marco inicial estabelecido pela implementação do plano de amortização inicial.

Art. 19. O plano de amortização indicado no Parecer Atuarial somente será considerado implementado a partir do seu estabelecimento em lei do ente federativo.

§ 1º O plano de amortização poderá consistir no estabelecimento de alíquota de contribuição suplementar ou em aportes periódicos cujos valores sejam preestabelecidos.

§ 2º A definição do plano de amortização deverá ser acompanhada de demonstração da viabilidade orçamentária e financeira para o ente federativo, inclusive dos impactos nos limites de gastos impostos pela Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. (Redação dada pela Portaria MPS nº 21, de 16/01/2013)

A partir do exercício de 2019, de forma facultativa, e do exercício de 2020, de forma obrigatória, passa a vigorar a Portaria MF nº 464, de 19 de novembro de 2018, que revoga a Portaria MPS nº 403/2008, e estabelece parâmetros adicionais para a definição do plano de custeio e o equacionamento do deficit atuarial<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Demonstração de valores conforme Portaria MF nº 464/2018, mas também aplicável para a Portaria MPS nº 403/2008.

<sup>10</sup> Os conceitos de deficit atuarial e superavit atuarial estão descritos nos itens 19 e 67 do anexo de conceitos da Portaria MF nº 464/2018.

<sup>11</sup> Art. 53 da Portaria MF nº 464/2018.

Sendo assim, com base na avaliação atuarial anual, o RPPS terá condições de identificar a situação financeira e atuarial do seu sistema previdenciário e, em caso de déficit, adotar plano de equacionamento observados critérios que preservem o equilíbrio exigido no art. 40 da Constituição Federal.

## 2.1 Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial – DRAA – de 2015 a 2018

O resultado da avaliação atuarial anual deve ser enviado à Secretaria de Previdência, vinculada ao Ministério da Economia, por meio do Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial – DRAA<sup>12</sup>. Tal documento, exclusivo de cada RPPS, elaborado em conformidade com os atos normativos expedidos pela Secretaria, tem por objetivo demonstrar, de forma resumida, as características gerais do plano de benefícios e de sua massa de segurados, bem como os principais resultados da avaliação atuarial.

Apesar da Portaria MPS nº 403, de 10 de dezembro de 2008, ter vigorado por mais de 10 (dez) exercícios, de 2009 a 2018, os dados e informações das avaliações atuariais e dos respectivos planos de amortização dos déficit não estão disponíveis de maneira satisfatória durante todo esse período. Isso porque, até o exercício de 2014<sup>13</sup>, o envio do DRAA era realizado simplificado, em sistema que não demonstrava o plano de custeio das alíquotas suplementares para todos os anos de vigência do plano, de forma estruturada.

Diante dessa limitação, decidiu-se por analisar os resultados apresentados a partir do exercício de 2015, quando o DRAA foi reestruturado, exigindo informações detalhadas para todos os anos de vigência dos planos de amortização, e passou a ser enviado por meio do Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social – CAD-PREV<sup>14</sup> –, proporcionando melhor análise dos dados das avaliações atuariais.

Logo, considerando os 329<sup>15</sup> regimes próprios existentes no Estado do Rio Grande do Sul, sendo 1 estadual e 328 municipais, no ano de 2018, foi possível examinar os resultados atuariais de 295<sup>16</sup> planos previdenciários dos municípios que enviaram o DRAA<sup>17</sup> para os exercícios de 2015 a 2018, correspondente a 90% do grupo.

---

<sup>12</sup> Item 21 do anexo de conceitos da Portaria MF nº 464/2018.

<sup>13</sup> Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/regimes-proprios/demonstrativos-rpps/draa-ate-2014/>>. Acesso em: 20 abr. 2019.

<sup>14</sup> Disponível em: <<https://cadprev.previdencia.gov.br>>. Acesso em: 20 abr. 2019.

<sup>15</sup> Quantitativo de Regimes por UF divulgado pela Secretaria de Previdência (atualizado em 02/05/2019). Disponível em <<http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps/>>. Acesso em: 06 mai. 2019.

<sup>16</sup> Dos 329 RPPS foram desconsiderados da análise 34 por não apresentarem resultados passíveis de verificação para todos os quatro (04) anos do período analisado, de 2015 a 2018, pelos seguintes motivos: regimes próprios criados durante o período de análise (total de 10), regimes próprios que não enviaram pelo menos um dos DRAA (total de 11), regimes próprios que apresentaram valores inconsistentes, com registro da reserva matemática negativa (total de 12) e o regime próprio estadual, por ter aderido à previdência complementar e possuir condições especiais que alteram os valores das reservas matemáticas no período (01).

<sup>17</sup> Os dados analisados dos DRAAs estão disponíveis no sítio eletrônico da Secretaria de Previdência. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps/>>. Acesso em: 26 fev. 2019. E em consulta pública do DRAA. Disponível em: <<https://cadprev.previdencia.gov.br>>. Acesso em: 20 abr. 2019.

### **3 . Planos de Equacionamento do Deficit Atuarial Inferiores ao Montante de Juros Anuais**

Como citado anteriormente, realizada a avaliação atuarial anual o RPPS mensura o resultado de seu plano de previdência. Em caso de deficit atuarial, o relatório deve indicar plano de equacionamento a ser instituído em lei pelo ente federativo. Tal plano é um financiamento que o ente firma com o RPPS visando buscar o equilíbrio financeiro e atuarial exigido no art. 40 da Constituição Federal de 1988.

Antes de se analisar as possibilidades de planos de equacionamento, é válido fazer uma comparação com alguns sistemas de financiamentos de dívidas no mercado financeiro. No Sistema de Amortização Constante – SAC –, por exemplo, muito utilizado no financiamento imobiliário, a amortização do saldo devedor é sempre constante e as prestações vão reduzindo ao longo do tempo. Por outro lado, no Sistema Francês de Amortização – PRICE –, as prestações são constantes.

Apesar dessas diferenças, ambos exigem o pagamento de juros e de parte da amortização do saldo devedor desde a primeira parcela. Caso contrário, a dívida dificilmente seria paga, contrariando o objetivo pelo qual o financiamento é realizado. Porém, essa mesma exigência não constou na norma vigente<sup>18</sup> na época que tratava da amortização do deficit atuarial. Assim, apesar dos RPPS serem obrigados a apresentar plano de equacionamento suficiente para o financiamento do deficit atuarial, não eram obrigados a determinar valores de pagamentos superiores ao montante dos juros desde o primeiro ano de execução do plano.

Dessa forma, o financiamento do deficit atuarial poderá ser instituído com pagamentos pequenos nos primeiros anos de vigência do plano e extremamente elevados no final. Sempre que isso ocorrer acarretará aumento do deficit na fase inicial de implantação do plano de equacionamento, dificultando a busca pelo equilíbrio atuarial.

Após essas considerações iniciais, passa-se a analisar as possibilidades dos planos de amortização dos RPPS. Como em qualquer financiamento, para amortização do deficit atuarial é cobrada uma taxa de juros<sup>19</sup> com o objetivo de capitalizar os recursos que serão pagos de forma parcelada<sup>20</sup>, pois, se o montante do deficit atuarial já estivesse nas contas do RPPS, ele estaria sendo aplicado no mercado financeiro, gerando receitas para a formação da poupança previdenciária a fim de dar cobertura às reservas matemáticas dos servidores vinculados ao plano de previdência.

A Secretaria de Previdência exige que o RPPS informe no DRAA o plano de amortização do deficit atuarial escolhido, por meio de alíquotas suplementares ou aportes periódicos, pelo prazo máximo de 35 anos. Diante disso, previamente, o atuário apresenta aos gestores do RPPS e do ente federativo algumas possibilidades de planos que possam equacionar o deficit ao longo dos anos. Em geral as opções são:

I - Alíquota suplementar constante: plano de custeio suplementar com a definição de alíquotas iguais do primeiro ao último ano do prazo de amortização remanescente.

II - Alíquota suplementar crescente: plano de custeio suplementar com a definição de alíquotas escalonadas crescentes ao longo dos anos. As alíquotas começam pequenas,

---

<sup>18</sup> Portaria MPS nº 403/2008, art. 18.

<sup>19</sup> Portaria MPS nº 403/2008, art. 9º ou Portaria MF nº 464/2018, art. 26.

<sup>20</sup> Prazo máximo de 35 anos, conforme §1º do art. 18 da Portaria MPS nº 403/2008.

nos primeiros anos do plano, e aumentam gradativamente até o final do prazo de amortização remanescente.

Para melhor esclarecer como funciona a construção de um plano de amortização do deficit atuarial, e visualizar os valores dos pagamentos e dos juros anuais devidos, apresenta-se um exemplo prático, com base no modelo de plano de amortização a ser preenchido no DRAA. Os dados a seguir são informações de um RPPS hipotético:

- ✓ Valor do deficit atuarial do DRAA de 2018: R\$ 10.000.000,00;
- ✓ Valor da folha de contribuição anual: R\$ 6.500.000,00;
- ✓ Taxa de juros: 6% ao ano;
- ✓ Taxa de crescimento salarial: 1% ao ano; e
- ✓ Tempo remanescente da amortização do deficit: 27 anos.

Existem diferentes possibilidades de planos de amortização a serem elaborados pelo atuário. Neste exemplo, será apresentada uma opção com alíquota suplementar constante e outra com alíquota suplementar escalonada e crescente, conforme a seguir demonstrado:

- a) Resultado do plano de amortização do deficit atuarial com alíquota suplementar constante:

Para a amortização do deficit atuarial do RPPS descrito anteriormente, o cálculo financeiro de uma alíquota suplementar postecipada e constante resulta no percentual de 10,451% a incidir sobre a folha de contribuição previdenciária anual.

Desta maneira, se o RPPS do exemplo instituir a alíquota de contribuição suplementar igual a 10,451% para todos os anos, e as demais hipóteses e a massa de segurados permanecerem inalteradas ao longo do tempo, o deficit atuarial irá diminuir ano após ano, conforme tabela a seguir, em que a coluna “Saldo Final” é sempre menor que a coluna “Saldo Inicial”. Isso significa que o deficit atuarial está sendo realmente amortizado.

**Tabela 2 – Plano de amortização com alíquota constante de 10,451% - plano 1**

n	Ano	Alíquotas (%)	Base Cálculo ou salário de contribuição (R\$)	Saldo Inicial (R\$)	Pagamentos (R\$)	Saldo Final (R\$)	Composição do Pagamento	
							(-) Juros (R\$)	Amortização (-) (R\$)
1	2018	10,451	6.565.000,00	10.000.000,00	-686.135,15	9.913.864,85	600.000,00	-86.135,15
2	2019	10,451	6.630.650,00	9.913.864,85	-692.996,50	9.815.700,23	594.831,89	-98.164,61
3	2020	10,451	6.696.956,50	9.815.700,23	-699.926,47	9.704.715,78	588.942,01	-110.984,46
4	2021	10,451	6.763.926,07	9.704.715,78	-706.925,73	9.580.072,99	582.282,95	-124.642,79
5	2022	10,451	6.831.565,33	9.580.072,99	-713.994,99	9.440.882,38	574.804,38	-139.190,61
6	2023	10,451	6.899.880,98	9.440.882,38	-721.134,94	9.286.200,38	566.452,94	-154.682,00
7	2024	10,451	6.968.879,79	9.286.200,38	-728.346,29	9.115.026,11	557.172,02	-171.174,27
8	2025	10,451	7.038.568,59	9.115.026,11	-735.629,75	8.926.297,93	546.901,57	-188.728,19
9	2026	10,451	7.108.954,27	8.926.297,93	-742.986,05	8.718.889,75	535.577,88	-207.408,18
10	2027	10,451	7.180.043,82	8.718.889,75	-750.415,91	8.491.607,22	523.133,39	-227.282,53
11	2028	10,451	7.251.844,25	8.491.607,22	-757.920,07	8.243.183,59	509.496,43	-248.423,64
12	2029	10,451	7.324.362,70	8.243.183,59	-765.499,27	7.972.275,33	494.591,02	-270.908,26
13	2030	10,451	7.397.606,32	7.972.275,33	-773.154,26	7.677.457,59	478.336,52	-294.817,74
14	2031	10,451	7.471.582,39	7.677.457,59	-780.885,81	7.357.219,23	460.647,46	-320.238,35
15	2032	10,451	7.546.298,21	7.357.219,23	-788.694,66	7.009.957,72	441.433,15	-347.261,51
16	2033	10,451	7.621.761,19	7.009.957,72	-796.581,61	6.633.973,57	420.597,46	-375.984,15
17	2034	10,451	7.697.978,80	6.633.973,57	-804.547,43	6.227.464,56	398.038,41	-406.509,01
18	2035	10,451	7.774.958,59	6.227.464,56	-812.592,90	5.788.519,53	373.647,87	-438.945,03
19	2036	10,451	7.852.708,18	5.788.519,53	-820.718,83	5.315.111,87	347.311,17	-473.407,66
20	2037	10,451	7.931.235,26	5.315.111,87	-828.926,02	4.805.092,57	318.906,71	-510.019,31
21	2038	10,451	8.010.547,61	4.805.092,57	-837.215,28	4.256.182,84	288.305,55	-548.909,73
22	2039	10,451	8.090.653,09	4.256.182,84	-845.587,43	3.665.966,38	255.370,97	-590.216,46
23	2040	10,451	8.171.559,62	3.665.966,38	-854.043,31	3.031.881,06	219.957,98	-634.085,32
24	2041	10,451	8.253.275,22	3.031.881,06	-862.583,74	2.351.210,18	181.912,86	-680.670,88
25	2042	10,451	8.335.807,97	2.351.210,18	-871.209,58	1.621.073,21	141.072,61	-730.136,97
26	2043	10,451	8.419.166,05	1.621.073,21	-879.921,67	838.415,93	97.264,39	-782.657,28
27	2044	10,451	8.503.357,71	838.415,93	-888.720,89	0,00	50.304,96	-838.415,93
				<b>Total</b>	<b>-21.147.294,57</b>	<b>-</b>	<b>11.147.294,57</b>	<b>-10.000.000,00</b>

Conforme tabela anterior, ao final dos 27 anos de vigência do plano, o ente federativo terá pago ao RPPS a importância de R\$ 21.147.294,57, sendo R\$ 11.147.294,57 de juros e R\$ 10.000.000,00 da amortização do deficit atuarial devido.

b) Resultado do plano de amortização do deficit atuarial com alíquota suplementar crescente:

O cálculo financeiro de uma alíquota suplementar postecipada e crescente (menor nos primeiros anos e maior nos anos seguintes), normalmente não segue uma regra específica. Neste exemplo, foi adotado o aumento de 1,5 pontos percentuais por ano até 2024, começando em 1,00% e terminando em 13,856% no ano de 2044.

Quando o ente federativo institui alíquotas suplementares pequenas nos primeiros anos, menores que o necessário para o pagamento dos juros, o valor do deficit atuarial aumenta para cada ano que os juros não são pagos integralmente, conforme demonstrado na tabela a seguir:

**Tabela 3 – Plano de Amortização com alíquota crescente de 1% até 13,856% - plano 2**

n	Ano	Alíquotas (%)	Base Cálculo ou salário de contribuição (R\$)	Saldo Inicial (R\$)	Pagamentos (R\$)	Saldo Final (R\$)	Composição do Pagamento	
							(-) Juros (R\$)	Amortização (-) (R\$)
1	2018	1,000	6.565.000,00	10.000.000,00	-65.650,00	10.534.350,00	600.000,00	534.350,00
2	2019	2,500	6.630.650,00	10.534.350,00	-165.766,25	11.000.644,75	632.061,00	466.294,75
3	2020	4,000	6.696.956,50	11.000.644,75	-267.878,26	11.392.805,18	660.038,69	392.160,43
4	2021	5,500	6.763.926,07	11.392.805,18	-372.015,93	11.704.357,55	683.568,31	311.552,38
5	2022	7,000	6.831.565,33	11.704.357,55	-478.209,57	11.928.409,43	702.261,45	224.051,88
6	2023	8,500	6.899.880,98	11.928.409,43	-586.489,88	12.057.624,11	715.704,57	129.214,68
7	2024	10,000	6.968.879,79	12.057.624,11	-696.887,98	12.084.193,58	723.457,45	26.569,47
8	2025	13,856	7.038.568,59	12.084.193,58	-975.256,93	11.833.988,27	725.051,61	-250.205,31
9	2026	13,856	7.108.954,27	11.833.988,27	-985.009,50	11.559.018,07	710.039,30	-274.970,20
10	2027	13,856	7.180.043,82	11.559.018,07	-994.859,59	11.257.699,57	693.541,08	-301.318,51
11	2028	13,856	7.251.844,25	11.257.699,57	-1.004.808,19	10.928.353,35	675.461,97	-329.346,21
12	2029	13,856	7.324.362,70	10.928.353,35	-1.014.856,27	10.569.198,29	655.701,20	-359.155,07
13	2030	13,856	7.397.606,32	10.569.198,29	-1.025.004,83	10.178.345,35	634.151,90	-390.852,93
14	2031	13,856	7.471.582,39	10.178.345,35	-1.035.254,88	9.753.791,20	610.700,72	-424.554,16
15	2032	13,856	7.546.298,21	9.753.791,20	-1.045.607,43	9.293.411,24	585.227,47	-460.379,96
16	2033	13,856	7.621.761,19	9.293.411,24	-1.056.063,50	8.794.952,41	557.604,67	-498.458,83
17	2034	13,856	7.697.978,80	8.794.952,41	-1.066.624,14	8.256.025,42	527.697,14	-538.926,99
18	2035	13,856	7.774.958,59	8.256.025,42	-1.077.290,38	7.674.096,57	495.361,53	-581.928,85
19	2036	13,856	7.852.708,18	7.674.096,57	-1.088.063,28	7.046.479,08	460.445,79	-627.617,49
20	2037	13,856	7.931.235,26	7.046.479,08	-1.098.943,92	6.370.323,91	422.788,74	-676.155,17
21	2038	13,856	8.010.547,61	6.370.323,91	-1.109.933,35	5.642.609,99	382.219,43	-727.713,92
22	2039	13,856	8.090.653,09	5.642.609,99	-1.121.032,69	4.860.133,90	338.556,60	-782.476,09
23	2040	13,856	8.171.559,62	4.860.133,90	-1.132.243,01	4.019.498,92	291.608,03	-840.634,98
24	2041	13,856	8.253.275,22	4.019.498,92	-1.143.565,44	3.117.103,41	241.169,94	-902.395,51
25	2042	13,856	8.335.807,97	3.117.103,41	-1.155.001,10	2.149.128,51	187.026,20	-967.974,89
26	2043	13,856	8.419.166,05	2.149.128,51	-1.166.551,11	1.111.525,11	128.947,71	-1.037.603,40
27	2044	13,856	8.503.357,71	1.111.525,11	-1.178.216,62	0,00	66.691,51	-1.111.525,11
				<b>Total</b>	<b>-24.107.084,03</b>	<b>-</b>	<b>14.107.084,03</b>	<b>-10.000.000,00</b>

Neste segundo plano de amortização, é possível verificar que o deficit atuarial, inicialmente de R\$ 10.000.000,00 passa para R\$ 10.534.350,00 no ano seguinte, pois o valor do pagamento da alíquota suplementar de 1% correspondeu apenas a R\$ 65.650,00, enquanto os juros anuais correspondiam a R\$ 600.000,00, resultando no “Saldo Final” de R\$ 10.534.350,00 a ser amortizado no ano de 2019.

A propósito, a alíquota suplementar mínima para o pagamento dos juros no primeiro ano seria de 9,14% sobre a base de cálculo (resultante da aplicação dos juros de 6% sobre o valor do deficit atuarial). Contudo, nos sete (07) primeiros anos de vigência desse plano,

os pagamentos resultantes das alíquotas suplementares são inferiores ao necessário para o pagamento dos juros.

Dessa forma, o plano começa a amortizar parte do deficit atuarial apenas no ano de 2025, após oito (08) anos de vigência, quando passará a vigor a alíquota de 13,856%. Ademais, o valor do deficit atuarial estaria menor que o observado em 2018 somente no ano de 2032, após quinze (15) anos de vigência.

Portanto, nos primeiros quatorze (14) anos do plano de amortização, o deficit atuarial aumenta ao invés de reduzir, em virtude da composição das alíquotas de contribuições suplementares, visto que, nos anos iniciais, os pagamentos realizados pelo RPPS são inferiores ao montante dos juros anuais da amortização.

Além disso, ao final dos 27 anos de vigência do segundo plano de amortização, o ente federativo terá pago ao RPPS a importância de R\$ 24.107.084,03, sendo R\$ 14.107.084,03 de juros. Ou seja, haverá o pagamento de juros 26,55% superior ao primeiro plano de amortização com alíquota constante, conforme tabela a seguir:

**Tabela 4 – Comparação das opções de plano de equacionamento do exemplo**

<b>Plano de Equacionamento com alíquota suplementares</b>	<b>Prazo remanescente de pagamento</b>	<b>Valor dos Juros</b>	<b>Deficit a amortizar</b>
Plano 1 - Alíquota constante de 10,451%	27 anos	11.147.294,57	10.000.000,00
Plano 2 - Alíquota crescente de 1% a 13,856%	27 anos	14.107.084,03	10.000.000,00
Diferença (R\$) a maior	-	2.959.789,46	0,00
Diferença (%) a maior	-	26,55%	0%

Assim, para o exemplo apresentado, em atendimento ao princípio da economicidade, considerando os dispêndios de longo prazo, o ente federativo poderia priorizar a escolha do primeiro plano de equacionamento, com alíquotas suplementares constantes, em vez da segunda opção, com alíquotas crescentes, pois o valor dos juros totais é maior na segunda opção.

Desse modo, o pressuposto básico dos pagamentos oriundos dos planos de equacionamento é amortizar o valor do deficit atuarial com o menor pagamento de juros possíveis. Ainda, para que ocorra a amortização do saldo devedor desde o primeiro ano de instituição do plano de custeio, é imprescindível que o valor desembolsado pelo ente federativo, anualmente, seja suficiente, no mínimo, para o pagamento dos juros do financiamento.

#### **4. Análise do Crescimento dos Deficit Atuariais dos DRAAs de 2015 a 2018**

Considerando que os planos de amortização são instituídos pelos entes federativos visando ao equacionamento dos deficit atuariais, por que os deficit atuariais não diminuem se o RPPS possui plano de amortização vigente?

Existem diversos motivos que fazem o deficit atuarial aumentar ao longo dos anos, entre eles, pode-se exemplificar:

- instituição de alíquota de contribuição inferior ao indicado no cálculo atuarial;
- meta atuarial incompatível com a expectativa de rentabilidade dos investimentos de médio e longo prazo;

- estimativa de compensação previdenciária com o INSS, calculada na avaliação atuarial, acima dos valores recebidos pelo RPPS;

- crescimento salarial real dos servidores do ente federativo acima da premissa considerada na avaliação atuarial;

- crescimento da folha de benefícios previdenciários acima do estimado na avaliação atuarial, oriundos de incorporações para fins de aposentadoria e da criação ou majoração de gratificações sem proporcionalidade com o tempo de contribuição para fins de cálculo dos proventos;

- aumento da expectativa de vida do grupo de beneficiários acima do estimado pela tábua de mortalidade;

- cadastro previdenciário inconsistente, incompleto ou desatualizado;

- alteração de metodologia do cálculo atuarial; e

- plano de equacionamento do deficit atuarial, por alíquotas de contribuições suplementares ou aportes periódicos, com pagamentos inferiores ao montante de juros anuais.

O último item, plano de equacionamento com pagamentos inferiores ao montante de juros anuais, está entre as causas de aumento de deficit atuarial mais fácil de ser identificada, visto que o próprio plano de amortização do RPPS, apresentado no DRAA, indica o crescimento do deficit para o ano seguinte quando os valores pagos no exercício são inferiores ao montante dos juros do mesmo período.

Com o objetivo de analisar a evolução dos deficit atuariais, foram feitas análises do comportamento dos planos de amortização vigentes. O valor do resultado atuarial deficitário dos 295 municípios examinados cresceu 40,13% no período de quatro (04) anos, passando de R\$ 17,89 bilhões no DRAA de 2015 para R\$ 25,08 bilhões no DRAA de 2018. Por outro lado, a Receita Corrente Líquida – RCL<sup>21</sup> – desse mesmo grupo de municípios cresceu apenas 19,66%.

Isso significa que o deficit atuarial total, que correspondia em 2015 a 89% da RCL dos municípios, passou a corresponder 104% da RCL ao final de 2018, como pode-se observar na tabela a seguir:

**Tabela 5 – Comparação dos valores do resultado atuarial deficitário e da receita corrente líquida para os 295 municípios com RPPS analisados**

Ano DRAA	Data Base	Valor do Resultado Atuarial Deficitário (A)	Valor da Receita Corrente Líquida - RCL (B)	Proporção do Resultado Atuarial Deficitário sobre a RCL (C = B/A)
2015	31/12/2014	17,89	20,07	89%
2016	31/12/2015	19,95	21,15	94%
2017	31/12/2016	22,83	23,19	98%
2018	03/01/2017	25,08	24,02	104%

Obs.: valores em bilhões de reais.

<sup>21</sup> Os dados da Receita Corrente Líquida – RCL dos municípios do Rio Grande do Sul estão disponíveis em Dados Abertos <<http://dados.tce.rs.gov.br/>>. Acesso em: 05 mai. 2019. E no Portal do TCE-RS (Controle Social > Gestão Fiscal) <<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/>>. Acesso em: 05 mai. 2019.

Essa comparação sinaliza que o deficit atuarial está crescendo numa velocidade maior que a capacidade de pagamento dos municípios, situação que irá comprometer cada vez mais os orçamentos públicos com despesas para amortização do deficit atuarial. Ou seja, a cada ano que o valor do deficit atuarial aumenta, torna-se mais difícil para o RPPS atingir o desejado equilíbrio.

Além disso, as informações mais atuais do DRAA de 2018 demonstram que 283 (96%) regimes próprios apresentaram deficit atuarial e apenas 12 (4%) apresentaram equilíbrio ou superávit.

**Tabela 6 – Resultado Atuarial do DRAA de 2018**

Resultado	Quantidade de RPPS	%
Com Deficit Atuarial	283	96%
Com Superávit ou equilíbrio	12	4%
<b>Total</b>	<b>295</b>	<b>100%</b>

Apesar disso, é importante esclarecer que o resultado atuarial deficitário não é sinônimo de deficit financeiro do ano. Embora a maioria dos RPPS apresente insuficiência atuarial, ainda não registram insuficiência financeira. Porém, aqueles municípios que não conseguirem equacionar os deficit atuariais de seus RPPS, no médio ou longo prazo, não terão recursos para o adimplemento dos benefícios previdenciários do plano e registrarão deficit financeiro.

Nesse sentido, a comparação do resultado do DRAA de 2015 com o de 2018 é ainda mais alarmante. Verifica-se que, enquanto apenas 34 (11,53%) RPPS registraram redução do resultado deficitário, 253 (85,76%) regimes apresentaram aumento no valor do deficit atuarial. Ao mesmo tempo, somente 8 RPPS atingiram o equilíbrio ou permaneceram com superávit atuarial.

**Tabela 7 - Comparação do Resultado Atuarial do DRAA de 2015 e 2018**

Resultado comparado	Quantidade de RPPS	%
Aumento do deficit atuarial	253	85,76%
Redução do deficit atuarial	34	11,53%
Manutenção do equilíbrio ou superávit	8	2,71%
<b>Total</b>	<b>295</b>	<b>100%</b>

Esse cenário indica que, nos últimos quatro (04) anos, a maioria dos entes federativos do escopo de análise não apresentou capacidade de amortizar os deficit atuariais de seus planos de previdência. Apesar de existirem diversos fatores que influenciam o crescimento do deficit ao longo dos anos, assim como exemplificado no início do capítulo, constata-se que a implementação de plano de amortização com pagamentos inferiores ao montante de juros do ano possui grande participação nesse resultado. De tal modo que, do grupo dos 253 regimes próprios que apresentaram aumento do deficit, 186 (73,5%) possuem planos de equacionamento que não amortiza o deficit atuarial nos primeiros anos de vigência.

Da mesma forma, a situação de crescimento do deficit atuarial para a maioria dos RPPS analisados permanece mesmo após projetar os resultados do DRAA de 2019 com base no plano de amortização do DRAA de 2018. Percebe-se, a partir da análise dos planos de equacionamento, que pelo menos 64,75% dos RPPS continuarão a registrar

aumento do resultado deficitário em 2019 em virtude da escolha de planos de amortização ineficazes. Isso sem considerar os demais fatores envolvidos na avaliação atuarial, que também podem impactar negativamente o resultado.

**Tabela 8 – Projeção dos resultados do DRAA de 2019 com base no plano de amortização do DRAA de 2018**

<b>Resultado</b>	<b>Quantidade de RPPS</b>	<b>%</b>
Aumento do deficit atuarial	191	64,75%
Redução do deficit atuarial	92	31,19%
Manutenção do equilíbrio ou superávit	12	4,07%
<b>Total</b>	<b>295</b>	<b>100%</b>

Diante do exposto, a exigência de alíquotas suplementares ou aportes periódicos suficientes para o pagamento dos juros anuais e para a amortização de parte do deficit atuarial, em cada ano de vigência do plano de amortização, não deveria ser objeto de exigência legal, visto que o objetivo para o qual são instituídas (eliminar o deficit atuarial) já seria a justificativa primordial para sua existência. Porém, grande parte dos RPPS analisados, assim como ocorre em outros estados da federação, não observa essa premissa básica.

Outro fator que deve nortear a determinação das alíquotas suplementares é a viabilidade orçamentária e financeira dos entes federativos, conforme previsto no parágrafo 2º do art. 19 da Portaria MPS nº 403/2008, com redação dada pela Portaria MPS nº 21, de 16/01/2013:

Art. 19. § 2º A definição do plano de amortização deverá ser acompanhada de demonstração da viabilidade orçamentária e financeira para o ente federativo, inclusive dos impactos nos limites de gastos impostos pela Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. (Redação dada pela Portaria MPS nº 21, de 16/01/2013)

Apesar dessa exigência, dificilmente se verifica, na determinação dos planos de custos dos RPPS, a demonstração de viabilidade orçamentária e financeira para o ente federativo, com apresentação dos impactos nos limites de gastos impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

O que se observa na maioria dos casos em que o ente federativo alega não conseguir instituir as alíquotas suplementares em patamares suficientes para amortizar o deficit atuarial, é o uso do argumento “crise financeira” sem demonstrar a real situação financeira do município e as possíveis ações para reversão do cenário.

Nesse sentido, embora a adoção de alíquotas suplementares ou aportes periódicos suficientes para o pagamento dos juros anuais possa impactar negativamente os orçamentos públicos nos anos iniciais, exigindo maior esforço do ente federativo para a redução das despesas ou aumento das receitas, a implementação de planos de amortização que agravam a situação do deficit atuarial, acarreta, no longo prazo, maior dispêndio aos cofres públicos, sendo ainda mais prejudicial para a crise financeira dos municípios.

Isso ocorre porque, conforme demonstrado na tabela 4 do item 3, o desembolso do ente para pagamento de juros aumenta caso ele opte por alíquotas crescentes em detrimento de alíquotas constantes. Ademais, a projeção feita para o DRAA de 2019, com os dados do plano de amortização apresentado no DRAA de 2018, sinaliza que pelo menos 64,75% dos regimes próprios analisados terão aumentos nos deficit atuariais e, conseqüentemente, das despesas com juros ao final do prazo da amortização.

Tais resultados sinalizam a adoção de gestões previdenciárias imediatistas por grande parte dos administradores públicos, uma vez que não há preocupação em manter a sustentabilidade fiscal dos entes federativos no longo prazo. A despeito disso, nota-se o cuidado apenas quanto à aplicação de alíquotas de fácil pagamento nos primeiros anos de execução dos planos de amortização, sem qualquer temor em relação à viabilidade do equacionamento do deficit atuarial nos anos subseqüentes.

Nessa linha de raciocínio, deve-se ter em mente que, pela característica inerente da matéria previdenciária, as decisões dos gestores atuais sobre o tema terão impacto na viabilidade dos planos de previdência das gerações futuras. Por isso, não basta o plano de equacionamento do deficit atuarial ser viável para a atual gestão se, posteriormente, as futuras gestões não terão capacidade de honrar com os compromissos. O plano de amortização do deficit atuarial precisa ser aderente durante todo o período de duração, devendo o peso pela responsabilidade de seu adimplemento ser distribuído entre os administradores atuais e futuros.

### **5 . Extinção dos Planos de Amortização Inferiores ao Pagamento dos Juros Anuais**

Por todo o exposto nos itens anteriores, a Secretaria de Previdência, por meio da Portaria MPS nº 464/2018, tornou obrigatório que os pagamentos realizados pelo ente ao RPPS para fins de equacionamento do deficit atuarial sejam suficientes, pelo menos, para cobrir o montante dos juros do deficit atuarial, conforme inciso II do art. 54:

Art. 54 Para assegurar o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, o plano de amortização estabelecido em lei do ente federativo deverá observar os seguintes critérios, além daqueles previstos no art. 48:

I - garantir a solvência e liquidez do plano de benefícios, mantendo nível de arrecadação de contribuições e acumulação de reservas compatível com as suas obrigações futuras, a serem demonstrados por meio dos fluxos atuariais de que trata o art. 10;

**II - que o montante de contribuição no exercício, na forma de alíquotas ou aportes, seja superior ao montante anual de juros do saldo do deficit atuarial do exercício;**  
(Grifa-se)

III - que seja adotado plano que proporcione menor custo total, compatível com a capacidade orçamentária, financeira e fiscal do ente federativo;

IV - não poderá prever diferimento para início da exigibilidade das contribuições; e

V - contemplar as alíquotas e valores dos aportes para todo o período do plano.

Ou seja, a partir da aplicação obrigatória dos parâmetros<sup>22</sup> da portaria, os planos de amortização instituídos não poderão apresentar pagamentos, por alíquotas de contribuições suplementares ou aportes periódicos, inferiores ao montante anual de juros do saldo do deficit atuarial existente em cada exercício. Essa alteração foi necessária para evitar a instituição de planos de amortização ineficazes, que agravam a situação do deficit atuarial dos RPPS.

---

<sup>22</sup> Art. 79 da Portaria MF nº 464/2018 - A aplicação dos parâmetros previstos nesta Portaria é facultativa para a avaliação atuarial relativa ao exercício de 2019, posicionada em 31 de dezembro de 2018, e obrigatória para as avaliações atuariais seguintes.

Contudo, o parágrafo único do art. 9º da Instrução Normativa SPREV nº 07, 21 de dezembro de 2018, permitiu um período de transição, até o exercício de 2023, para a aplicação dessa exigência. Desse modo, a adequação do plano de amortização poderá ser promovida gradualmente, com a elevação dos valores para os patamares suficientes para o pagamento dos juros a partir do exercício de 2021, à razão de um terço do necessário a cada ano, até atingir o valor integral que atenda ao critério em 2023.

Assim, se o plano de amortização possuir grande variação nos pagamentos previstos entre os primeiros e os últimos anos de vigência, situação comum nos casos de alíquota suplementar escalonada crescente, será necessário readequar os valores de modo que o pagamento seja suficiente a um terço (1/3) do devido no ano de 2021, dois terços (2/3) no ano de 2022 e superior ao montante anual dos juros a partir do ano de 2023, até a completa amortização do deficit.

Pode-se concluir, portanto, que, a partir do exercício de 2023, os planos de amortização do deficit atuarial vigentes serão suficientes para, pelo menos, pagar os juros do financiamento e iniciar a redução do deficit, que não aumentará mais pela insuficiência de amortização anual.

## **6 . O Balanço de Ganhos e Perdas Atuariais como Ferramenta para Identificar as Causas do Crescimento do Deficit Atuarial**

O balanço de ganhos e perdas atuariais é o demonstrativo sobre o ajuste entre a realidade e a expectativa que se tinha quando da formulação do plano de custeio, acerca do comportamento das hipóteses ou premissas atuariais<sup>23</sup>.

A demonstração dos ganhos e perdas atuariais até a avaliação atuarial de 2018 não era obrigatória. Consequentemente, todo e qualquer deficit atuarial registrado no período era computado de forma genérica no resultado da avaliação atuarial anual, sem a obrigatoriedade, por parte do atuário, de informar os motivos das variações dos ganhos e perdas observados.

A partir da vigência da Portaria MF nº 464/2018, o relatório da avaliação atuarial, com base no estudo específico da situação econômico-financeira e atuarial do RPPS, deverá identificar as principais causas do deficit atuarial por meio do balanço de ganhos e perdas atuariais.<sup>24</sup> O modelo do balanço de ganhos e perdas atuariais será definido por instrução normativa da Secretaria de Previdência.

A exigência irá auxiliar os gestores do RPPS a identificar de forma clara e objetiva os fatores que estão causando possíveis aumentos nos deficit atuariais, possibilitando a eles a adoção de medidas corretivas.

O balanço de perdas e ganhos atuariais também irá contribuir para identificar se os motivos das alterações nos resultados atuariais foram ocasionados pelas hipóteses biométricas, demográficas, econômicas e financeiras ou pelo plano de amortização com pagamento inferior ao montante de juros do ano, que deve ser eliminado a partir do exercício de 2023.

---

<sup>23</sup> Conceito previsto no item 35 do anexo da Portaria MF nº 464/2018.

<sup>24</sup> Conforme §1 do art. 53 da Portaria MF nº 464/2018.

## 7. Conclusão

Como foi observado a partir da análise de 295 planos de previdência de RPPS de municípios gaúchos, a implementação de planos de equacionamento do deficit atuarial com pagamentos inferiores ao montante de juros acarreta crescimento do deficit ao invés de sua diminuição.

Além de não contribuir para o RPPS alcançar o equilíbrio financeiro e atuarial exigido no art. 40 da Constituição Federal, a opção por planos de equacionamentos com pagamentos baixos no início e elevados no final ocasiona aumento da despesa do ente federativo com o pagamento de juros do financiamento. Essa alternativa implica, ainda, desproporcionalidade na gestão fiscal dos municípios ao longo dos anos, uma vez que os primeiros administradores arcarão com desembolsos bem menores que os demais, diminuindo o impacto orçamentário das gestões presentes em detrimento da sustentabilidade fiscal das gestões futuras.

Por esse motivo, a alteração normativa trazida pela Portaria MF nº 464/2018 veio para auxiliar os gestores dos regimes próprios na busca do equilíbrio financeiro e atuarial dos planos de previdência sob sua responsabilidade, pois a norma obriga o RPPS a apresentar plano de amortização com pagamentos no exercício superiores ao montante anual de juros do saldo do deficit atuarial, bem como a instituir o balanço de perdas e ganhos atuariais, com o objetivo de identificar as principais causas de alterações no resultado atuarial do exercício.

Logo, essas duas novas exigências normativas se complementam e contribuem para dar maior credibilidade aos resultados da avaliação atuarial, visto que, além de apresentar cenários com possibilidades para equacionamento do deficit, irá identificar os fatores responsáveis (hipóteses biométricas, demográficas, econômicas e financeiras) pelo seu aumento.

Assim, com o respaldo do balanço de ganhos e perdas atuariais, o ente federativo e o regime próprio terão argumentos concretos para promover medidas que visem ao aperfeiçoamento da legislação do RPPS e dos processos relativos à concessão, manutenção e pagamento dos benefícios. Ademais, poderão adotar critérios que objetivem melhorar a gestão integrada dos ativos e passivos do RPPS e a identificar e controlar os riscos atuariais do regime. Tais ações são auxiliares no processo de equacionamento do deficit atuarial apresentado pela Portaria MF nº 464/2018.

Em que pese a alteração normativa, sabe-se que a adoção das novas exigências não será de fácil aplicabilidade, assim como não foi a implementação dos planos de amortização quando da edição da Portaria MPS nº 403/2008. Apesar disso, são medidas necessárias para o equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios de previdência e para a eficiência na gestão pública que deve manter a sustentabilidade dos entes federativos ao longo dos anos.

## Referências

BRASIL. Constituição do Brasil, 05 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. 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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9717.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2019.

---

\_\_\_\_\_. Lei Nº 10.887, de 18 de junho de 2004. Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, altera dispositivos das Leis nºs 9.717, de 27 de novembro de 1998, 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.887.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.887.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2019.

---

\_\_\_\_\_. Portaria MPS nº 403, de 10 de dezembro de 2008. Dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, define parâmetros para a segregação da massa e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/regimes-proprios/legislacao-dos-rpps/portarias-rpps/>>. Acesso em: 17 fev. 2019.

---

\_\_\_\_\_. Portaria MF 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. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/regimes-proprios/legislacao-dos-rpps/portarias-rpps/>>. Acesso em: 17 fev. 2019.

---

\_\_\_\_\_. Instrução Normativa SPREV nº 07, 21 de dezembro de 2018. Dispõe sobre os planos de amortização do déficit atuarial dos regimes próprios de previdência social (RPPS). Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/regimes-proprios/legislacao-dos-rpps/orientacao-normativa-rpps/>>. Acesso em: 17 fev. 2019.

---

\_\_\_\_\_. Nota SEI nº 2/2019/COAAT/CGACI/SRPPS/SPREV/SEPRT-ME, de 08 de abril de 2019. Da faculdade da aplicabilidade da Portaria MF nº 464/2018 para as avaliações atuariais relativas ao exercício de 2019, posicionadas em 31 de dezembro de 2018, prevista no artigo 79, e das modalidades de equacionamento do déficit atuarial previstas nos art. 55 desta Portaria e esclarecidas na Instrução Normativa nº 07, de 21 de dezembro de 2018. Disponível em: <[http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/04/Nota-Sei-02\\_2019.pdf](http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/04/Nota-Sei-02_2019.pdf)>. Acesso em: 05 mai. 2019.

FERREIRA, Paulo Pereira; MANO, Cristina Cantanhede Amarante. *Aspectos atuariais e contábeis das provisões técnicas*. Rio de Janeiro: Funenseg, 2009.

LIMA, Luiz Henrique; SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo; SHERMAN, Augusto. *Controle externo dos regimes próprios de previdência social: estudos de ministros e conselheiros substitutos dos tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

LIMA, Luiz Henrique; SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo (Coord.). *Processos de Controle Externo: estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

NOGUEIRA, Narlon Gutierre. *O Equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado*. Coleção Previdência Social. Série Estudos; v. 34. Brasília, MPS, 2012.

RODRIGUES, José Angelo. *Gestão de Risco Atuarial*. São Paulo: Saraiva, 2008.

SOUSA, Artur Leandro Veloso de. *Contas de Governo e déficit financeiro: peculiaridades das contas de governo, o cancelamento dos restos a pagar e a depuração do passivo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.



## 10 . Gestão Atuarial dos Fundos Previdenciais

*Gustavo Adolfo Carrozzino<sup>1</sup>*

---

### 1 . Introdução

A gestão de um plano previdenciário deve observar diversos parâmetros técnicos, em que se demanda um determinado conhecimento especializado. Atualmente, o Brasil conta com 2.116<sup>2</sup> Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS ativos, espalhados pelas 27 Unidades da Federação (incluindo o Distrito Federal). Apesar de cada RPPS apresentar uma realidade única, todos possuem uma mesma característica: a necessidade de uma gestão técnica.

A gestão dos RPPS vem se modernizando conforme o órgão regulador aprimora os mecanismos de controle, e algumas inovações vêm sendo apresentadas, como a utilização de Fundos Previdenciais.

A Portaria MPS 403, de 10 de dezembro de 2008, trouxe pela primeira vez a possibilidade de composição de um “fundo previdencial para oscilação de risco”:

Art. 2º (...)

XII - Regime Financeiro de Repartição de Capitais de Cobertura: regime em que as contribuições estabelecidas no plano de custeio, a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas, em um determinado exercício, sejam suficientes para a constituição das reservas matemáticas dos benefícios iniciados por eventos que ocorreram nesse mesmo exercício, admitindo-se a constituição de fundo previdencial para oscilação de risco;

XIII - Regime Financeiro de Repartição Simples: regime em que as contribuições estabelecidas no plano de custeio, a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas, em um determinado exercício, sejam suficientes para o pagamento dos benefícios nesse exercício, sem o propósito de acumulação de recursos, admitindo-se a constituição de fundo previdencial para oscilação de risco;

(...)

---

<sup>1</sup> Auditor Público Externo do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul (TCE-RS). Graduado em Ciências Atuariais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ e pós-graduado em Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) pela Faculdade Damásio de Jesus, atua no mercado de RPPS desde 1999, tendo sido responsável pela elaboração de mais de 1.000 avaliações atuariais. Atuou como docente do curso de graduação em Ciências Atuariais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PucMinas e da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, além de ter ministrado diversas palestras e cursos para gestores de RPPS e auditores de Tribunais de Contas.

<sup>2</sup> Conforme informações disponíveis em <<http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps/>>. Acesso em: 09 abr. 2019.

Art. 17. (...)

§ 2º Na hipótese do RPPS constituir fundo previdencial para oscilação de risco este deverá compor o passivo atuarial.

(grifo nosso)

Até novembro de 2018, estas eram as únicas menções a este fundo previdencial na legislação regulamentadora. Já em relação ao Fundo Garantidor de Benefícios, não havia qualquer menção à sua constituição nos dispositivos legais. O único instrumento que previa sua constituição era o Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial – DRAA, a partir do seu preenchimento pelo CADPREV- Ente Local<sup>3</sup>.

O Manual de preenchimento do DRAA<sup>4</sup> define:

FUNDOS CONSTITUÍDOS: informar, em caso de constituição de fundos, em cada campo respectivo, os saldos desses na Data da Avaliação:

- Fundo Garantidor de Pensão de Servidor Estruturada em Regime de Repartição de Capitais de Cobertura
- Fundo Garantidor de Aposentadoria por Invalidez de Servidor Estruturada em Regime de Repartição de Capitais de Cobertura
- Fundo Garantidor de Benefícios Estruturados em Regime de Repartição Simples
- Fundo de Oscilação de Riscos dos Benefícios Estruturados em Regime de Capitalização
- Fundo de Oscilação de Riscos dos Benefícios Estruturados em Regime de Repartição de Capitais de Cobertura
- Fundo de Oscilação de Riscos dos Benefícios Estruturados em Regime de Repartição Simples
- Fundo Administrativo

A partir da publicação da Portaria MF nº 464, de 19 de novembro de 2018, a constituição do Fundo Garantidor de Benefício passou a ser obrigatória para os benefícios estruturados nos Regimes Financeiros de Repartição Simples - RS e Repartição de Capitais de Cobertura - RCC, conforme:

Art. 43 (...)

§ 3º Os saldos de recursos arrecadados para o financiamento dos benefícios avaliados em regime de repartição simples deverão compor o Fundo Garantidor de Benefícios Estruturados em Regime de Repartição Simples.

---

<sup>3</sup> O CADPREV-Ente Local é um Módulo Desktop do Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social, desenvolvido pela DATAPREV, que permite o preenchimento de diversos demonstrativos de remessa obrigatória pelo ente federativo à Secretaria de Previdência Social do Ministério da Economia.

<sup>4</sup> MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. *Manual de preenchimento do DRAA*: instruções de preenchimento a partir de 2015. Disponível em:

< <http://sa.previdencia.gov.br/site/2017/02/Manual-do-DRAA-Desktop-07-02-2017.pdf>>. Acesso em: 05 mai. 2019. P. 90.

(...)

Art. 44 (...)

§ 1º Os saldos de recursos arrecadados para financiamento dos benefícios de que trata este artigo deverão compor o Fundo Garantidor de Benefícios Estruturados em Regime de Repartição de Capitais de Cobertura.

(grifo nosso)

Contudo, a constituição do Fundo para Oscilação de Riscos - FOR permanece sendo opcional, conforme:

Art. 43 (...)

§ 4º Poderá ser constituído fundo para oscilação de riscos.

(...)

Art. 44 (...)

§ 2º Poderá ser constituído fundo para oscilação de riscos.

(...)

(grifo nosso)

A constituição de tais fundos serve como instrumento para uma gestão mais profissional e transparente, garantindo o correto direcionamento dos recursos previdenciários, permitindo um gerenciamento mais eficaz dos riscos envolvidos na escolha das premissas atuariais.

Por esses motivos, o presente artigo se propõe a apresentar a importância do Fundo Garantidor de Benefícios - FGB e do Fundo para Oscilação de Riscos - FOR, demonstrando a forma de constituição e reversão desses fundos para auxiliar os gestores de RPPS no entendimento da matéria, em busca do equilíbrio financeiro e atuarial exigido no art. 40 da CF/1988.

## 2 . Fundo Garantidor de Benefícios

Como foi exposto anteriormente, a constituição deste fundo é obrigatória para os benefícios estruturados no Regime Financeiro de Repartição Simples<sup>5</sup> e Repartição de Capitais de Cobertura<sup>6</sup>, separadamente.

Antes de adentrar na metodologia, é importante destacar que o Fundo Garantidor de Benefício funciona como uma conta separada, utilizada para um fim específico, com o intuito de ajudar a organizar as receitas e despesas. É como se fosse reservada, em uma conta separada, uma parte do nosso salário para o pagamento de uma conta mensal específica. Isso aumenta a transparência da gestão, impedindo que recursos destinados ao pagamento de um benefício específico seja utilizado para o cobrir um eventual déficit financeiro causado por um desequilíbrio de outro benefício.

---

<sup>5</sup> Portaria MF nº 464/2018, art. 43, §3º.

<sup>6</sup> Portaria MF nº 464/2018, art. 44, §1º.

Ainda, caso o custeio de um benefício esteja desequilibrado, isto ficará evidenciado, permitindo uma correção tempestiva e evitando maiores danos ao Equilíbrio Financeiro e Atuariais.

A gestão destes fundos se resume a duas operações: constituição e reversão. A constituição de um fundo equivale à função “Crédito” enquanto a reversão equivale à função “Débito”.

Para facilitar o entendimento da gestão deste tipo de fundo, é importante observar um exemplo ilustrativo: imagine uma conta corrente em determinada instituição bancária, com aplicação automática do saldo. Quando um correntista faz um depósito de R\$ 100,00, o banco passa a ter a posse deste recurso, porém tem um passivo com o correntista no mesmo valor.

### Ilustração 1 – Representação do passivo e ativo financeiro de uma conta corrente

Passivo	Ativo
<p style="text-align: center;"><b>Saldo – Conta Corrente</b></p> <p>Banco Bank Agência 0001 - Centro Conta Corrente 9999-9 Nome: Fulano de Tal</p> <p style="text-align: center;">-----PARA SIMPLES CONFERÊNCIA----- ----</p>	

Fonte: Elaboração do autor

Neste exemplo, na visão do banco, o saldo em conta corrente seria o Passivo referente ao Fundo Garantidor de Benefício, e os R\$ 100,00 seriam o ativo garantidor deste fundo.

## 2.1 Constituição do Fundo Garantidor de Benefícios

O ponto de partida para a constituição destes fundos está no cálculo atuarial, onde é definido o Custo Normal de cada benefício, como percentual da base de contribuição dos servidores ativos<sup>7</sup>.

A constituição do Fundo Garantidor de Benefício é realizada mensalmente, e equivale à multiplicação do Custo Normal (em percentual) de um benefício específico pela base de contribuição dos servidores ativos. Esta metodologia é a mesma para qualquer benefício, independente do Regime Financeiro<sup>8</sup> utilizado.

<sup>7</sup> A contribuição de aposentados e pensionistas não é considerada na gestão do Fundo Garantidor de benefício, já que estas são utilizadas no cálculo da Provisão Matemática de Benefícios Concedidos.

<sup>8</sup> Regime Financeiro é um método de utilizado para o financiamento de um tipo específico de benefício. De acordo com a Portaria MF nº 464/2018, é permitida a utilização de três Regimes Financeiros: Repartição Simples, Repartição de Capitais de Cobertura e Capitalização.

Deve-se considerar que haverá um descasamento entre a constituição do passivo (Fundo Garantidor de Benefício) e do Ativo Financeiro (referente à receita de contribuição específica da cobertura de determinado benefício) uma vez que a receita referente a uma competência específica é efetivamente realizada no mês seguinte. Isto não chega a representar um problema, visto que as despesas também são realizadas no mês seguinte à da competência.

Os casos de inadimplência não serão tratados neste artigo, pois representa uma ação contrária à boa gestão. Entretanto, há que se destacar que, neste caso, o passivo é gerado e o ativo não acompanhará o seu valor, gerando um déficit financeiro no próprio fundo, ou seja, o Fundo Garantidor de Benefício não será devidamente lastreado.

De forma a ilustrar a constituição do Fundo Garantidor de Benefícios, vamos tomar um exemplo prático, considerando dados públicos de um Ente Federativo específico, divulgados através do Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial – DRAA e Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasse – DIPR, referente ao benefício de Auxílio-Doença.

De acordo com o DRAA, verificou-se que este benefício foi estruturado no Regime Financeiro de Repartição Simples e o Custo Normal calculado para o exercício foi de 1,85%. Os valores do quadro “Custo Normal dos Benefícios - Regime de Repartição Simples” constante do DRAA para o benefício de Auxílio-Doença foram:

**Tabela 1 – Valores de preenchimento do Custo Normal do Auxílio-Doença no DRAA**

DRAA	Valores (R\$)
Valor pago em “exercício – 3”	533.902,01
Valor pago em “exercício – 2”	596.582,70
Valor pago em “exercício – 1”	608.032,02
Valor mínimo para o exercício	579.505,58
Valor Previsto para o exercício	660.209,30
<b>Custo Normal</b>	<b>1,85%</b>

Fonte: Sistema CADPREV-Web / DRAA

O quadro acima revela que o valor médio das despesas com tais benefícios foi de R\$ 579.505,58<sup>9</sup> e que o atuário está projetando uma receita de R\$ 660.209,30 para o exercício seguinte.

Considerando a aplicação do Custo Normal sobre a base de contribuição de servidores ativos, o Fundo Garantidor de Benefício receberá o crédito mensal de valores conforme o descrito na tabela a seguir.

---

<sup>9</sup> De acordo com o §1º do art. 43 da Portaria MF nº 464/2018, o custo deve ser apurado a partir dos valores efetivamente despendidos pelo RPPS, não podendo ser inferior à média dos dispêndios dos 3 (três) últimos exercícios, exceto quando houver fundamentada expectativa de redução desse custo, demonstrada no Relatório da Avaliação Atuarial.

**Tabela 2 – Constituição mensal do FGB referente ao Auxílio-Doença**

Competência	Base de Contribuição de servidores ativos (R\$)	Constituição do FGB (R\$) <sup>10</sup>
Janeiro	3.042.336,70	56.283,23
Fevereiro	2.790.969,10	51.632,93
Março	2.670.741,05	49.408,71
Abril	2.683.627,88	49.647,12
Maiο	2.668.414,89	49.365,68
Junho	2.645.507,99	48.941,90
Julho	2.667.760,09	49.353,56
Agosto	2.638.872,32	48.819,14
Setembro	2.647.654,22	48.981,60
Outubro	2.624.693,54	48.556,83
Novembro	2.605.157,91	48.195,42
Dezembro <sup>11</sup>	5.195.050,82	96.108,44
<b>Total</b>	<b>34.880.786,51</b>	<b>645.294,55</b>

Fonte: Sistema CADPREV-Web / DIPR e DRAA

Neste caso específico, a receita realizada (R\$ 645.294,55) foi 2,26% inferior ao que foi projetado na Avaliação Atuarial (R\$ 660.209,30), comprovando a acurácia do resultado apresentado no cálculo atuarial.

A constituição do Fundo Garantidor de Benefício seguirá a mesma regra para os benefícios em Repartição Simples e Repartição de Capitais de Cobertura. A diferença na gestão destes fundos em relação ao Regime Financeiro está na reversão, que passamos a tratar separadamente.

## 2.2 Reversão do Fundo Garantidor de Benefícios

A metodologia para constituição do FGB é única, entretanto a reversão destes fundos é distinta conforme o Regime Financeiro definido para o benefício.

### 2.2.1 Benefícios Estruturados em Repartição Simples

Para os benefícios em Repartição Simples, a reversão equivalerá à despesa realizada, referente à competência do benefício. Considerando o exemplo supracitado, ocorrerá conforme a tabela a seguir.

<sup>10</sup> Base de Contribuição x 1,85%.

<sup>11</sup> Nesta competência estão incluídos os valores referentes ao 13º salário.

**Tabela 3 – Reversão mensal do FGB referente ao Auxílio-Doença**

Competência	Despesa com Auxílio-Doença (R\$)
Janeiro	43.154,11
Fevereiro	47.340,28
Março	38.667,08
Abril	39.677,91
Maiο	33.445,42
Junho	41.552,45
Julho	39.471,17
Agosto	40.424,28
Setembro	32.499,23
Outubro	51.618,03
Novembro	44.326,63
Dezembro <sup>12</sup>	75.108,17
<b>Total</b>	<b>527.284,76</b>

Fonte: Sistema CADPREV-Web / DIPR

Verifica-se que, no referido exercício, a despesa com o pagamento de Auxílio-Doença foi de R\$ 527.284,76, valor inferior ao que foi projetado pelo atuário na Avaliação Atuarial (R\$ 660.209,30) e inferior à receita realizada para a cobertura das despesas (R\$ 645.294,55).

Mais à frente veremos como os valores da constituição e reversão deste fundo de relacionam.

### **2.2.2 Benefícios Estruturados em Repartição de Capitais de Cobertura**

Para os benefícios estruturados em Repartição de Capitais de Cobertura, haverá a necessidade de um acompanhamento atuarial mensal, devido à natureza de seu cálculo.

Conforme abordado anteriormente, o Regime Financeiro de Repartição de Capitais de Cobertura é um regime em que a receita de contribuição em um determinado exercício deve ser suficiente para a constituição das reservas matemáticas dos benefícios que serão concedidos nesse mesmo exercício.

Segundo Ferreira e Mano (2009)<sup>13</sup>:

No Regime Financeiro de Repartição de Capitais de Cobertura, assim como no de Repartição Simples, não há constituição de provisão matemática até a data do início do pagamento do benefício. Neste regime financeiro, no entanto, no exato momento da concessão do benefício, é previsto o aporte de recursos suficientes para a sua cobertura, sendo constituída, então, a Provisão Matemática de Benefícios Concedidos.

---

<sup>12</sup> Nesta competência, estão incluídos os valores referentes ao 13º salário.

<sup>13</sup> FERREIRA, Paulo Pereira; MANO, Cristina Castanhede Amarante. *Aspectos atuariais e contábeis das provisões técnicas*. Rio de Janeiro: Funenseg, 2009, p. 327-328.

Gushiken et al (2002)<sup>14</sup> define a forma de cálculo da contribuição deste regime como:

O regime chamado Repartição de Capitais de Cobertura que é uma mistura dos regimes de repartição simples e capitalização, trata de estabelecer a contribuição necessária, no período considerado, para se constituir a reserva suficiente para garantir a série completa dos pagamentos futuros para os benefícios que se iniciaram neste mesmo período.

Pressupõe formação de reserva somente para os participantes em gozo de benefícios, não havendo pré-pagamento do Custo Previdenciário. A reserva garantidora da série completa de pagamentos que é igual ao valor do Custo Previdenciário, é constituída no instante da concessão do benefício pela divisão, pura e simples, do seu valor pelo número de membros do grupo de contribuintes, definindo-se assim a contribuição de cada um. Portanto, apresenta características solidárias, como no regime de repartição simples, e constitui reservas, assim como no regime capitalizado.

Desta forma, o passivo atuarial dos benefícios de Aposentadoria por Invalidez (considerando ainda a futura concessão de pensão pela morte deste servidor aposentado por invalidez) e Pensão por Morte de servidor ativo concedidos no exercício, será lastreado pela receita de contribuição específica para estes mesmos benefícios.

Portanto, o atuário do plano deverá calcular, mensalmente, o Passivo Atuarial gerado com a concessão dos benefícios estruturados em Repartição de Capitais de Cobertura.

Para facilitar a compreensão, iremos tomar como exemplo o benefício de Aposentadoria por Invalidez do mesmo Ente Federativo. Neste caso, foram concedidos dois benefícios de Aposentadoria por Invalidez, conforme os dados da tabela a seguir:

**Tabela 4 – Passivo Atuarial gerado com a concessão de benefício de Aposentadoria por Invalidez no exercício**

	Servidor 1	Servidor 2
	F	F
<b>Valor do Benefício</b>	R\$ 1.054,28	R\$ 954,00
<b>Possui Cônjuge?</b>	Não	Não
<b>Possui Dependente?</b>	Não	Não
<b>Mês de concessão</b>	Julho	Novembro
<b>Idade do aposentado</b>	55	60
<b>Passivo Atuarial gerado</b>	R\$ 178.195,04	R\$ 149.192,16

Fonte: Brasilis Consultoria Atuarial<sup>15</sup>

Desta forma, o Passivo Atuarial gerado no exercício foi de R\$ 327.387,20. A seguir, demonstraremos a gestão destes fundos, por Regime Financeiro, onde retomaremos tais valores.

<sup>14</sup> GUSHIKEN, Luiz *et. al.* *Regime Próprio de Previdência dos Servidores: Como Implementar? Uma Visão Prática e Teórica.* Ministério da Previdência Social. Brasília, 2002 (Coleção Previdência Social: Série Estudos, v. 17), p. 169.

<sup>15</sup> Dados e cálculos fornecidos pela Brasilis Consultoria Atuarial. Por razões contratuais de confidencialidade, o nome do Ente Federativo não será citado.

### 2.3 Gestão Atuarial do Fundo Garantidor de Benefícios

A gestão atuarial do Fundo Garantidor de Benefício deverá ser realizada separadamente para cada benefício, de forma a garantir a transparência da gestão e o equilíbrio financeiro e atuarial de cada benefício, para que o desequilíbrio de um benefício não afete o equilíbrio dos demais. Retomando o exemplo do benefício de Auxílio-Doença, temos a evolução do FGB demonstrada na Tabela 5.

**Tabela 5 – Gestão do FGB do benefício de Auxílio-Doença**

Competência	Base de Contribuição de servidores ativos (A)	Gestão do FGB - Auxílio-Doença			
		Saldo Inicial (B)	Constituição (C)=1,85% <sup>16</sup> x (A)	Reversão <sup>17</sup> (D)	Saldo Final (E) = (B) + (C) – (D)
Janeiro	3.042.336,70	0,00	56.283,23	43.154,11	13.129,12
Fevereiro	2.790.969,10	13.129,12	51.632,93	47.340,28	17.421,77
Março	2.670.741,05	17.421,77	49.408,71	38.667,08	28.163,40
Abril	2.683.627,88	28.163,40	49.647,12	39.677,91	38.132,60
Maiο	2.668.414,89	38.132,60	49.365,68	33.445,42	54.052,86
Junho	2.645.507,99	54.052,86	48.941,90	41.552,45	61.442,31
Julho	2.667.760,09	61.442,31	49.353,56	39.471,17	71.324,70
Agosto	2.638.872,32	71.324,70	48.819,14	40.424,28	79.719,56
Setembro	2.647.654,22	79.719,56	48.981,60	32.499,23	96.201,93
Outubro	2.624.693,54	96.201,93	48.556,83	51.618,03	93.140,73
Novembro	2.605.157,91	93.140,73	48.195,42	44.326,63	97.009,52
Dezembro <sup>18</sup>	5.195.050,82	97.009,52	96.108,44	75.108,17	<b>118.009,79</b>
<b>Total</b>	<b>34.880.786,51</b>		<b>645.294,55</b>	<b>527.284,76</b>	

Fonte: Sistema CADPREV-Web / DIPR e DRAA

Verifica-se, portanto, um superavit financeiro de R\$ 118.009,79. Mais à frente veremos como tratar o superavit ou deficit financeiro apurado ao final do exercício.

Por sua vez, no caso do benefício de Aposentadoria por Invalidez, avaliado pelo Regime de Repartição de Capitais de Cobertura, a evolução do FGB dar-se da seguinte forma:

<sup>16</sup> Custo Normal (em percentual) do benefício de Auxílio-Doença, conforme apresentado no DRAA-2018.

<sup>17</sup> Valor da despesa com pagamento de Auxílio-Doença.

<sup>18</sup> Nesta competência estão incluídos os valores referentes ao 13º salário.

**Tabela 6 – Gestão do FGB do benefício de Aposentadoria por Invalidez**

Competência	Base de Contribuição de servidores ativos (A)	Gestão do FGB – Aposentadoria por Invalidez			
		Saldo Inicial (B)	Constituição (C) = 2,67% <sup>19</sup> x (A)	Reversão <sup>20</sup> (D)	Saldo Final (E) = (B) + (C) – (D)
Janeiro	3.042.336,70	0,00	81.230,39	0,00	81.230,39
Fevereiro	2.790.969,10	81.230,39	74.518,87	0,00	155.749,26
Março	2.670.741,05	155.749,26	71.308,79	0,00	227.058,05
Abril	2.683.627,88	227.058,05	71.652,86	0,00	298.710,92
Maiο	2.668.414,89	298.710,92	71.246,68	0,00	369.957,59
Junho	2.645.507,99	369.957,59	70.635,06	0,00	440.592,66
Julho	2.667.760,09	440.592,66	71.229,19	178.195,04	333.626,81
Agosto	2.638.872,32	333.626,81	70.457,89	0,00	404.084,71
Setembro	2.647.654,22	404.084,71	70.692,37	0,00	474.777,07
Outubro	2.624.693,54	474.777,07	70.079,32	0,00	544.856,39
Novembro	2.605.157,91	544.856,39	69.557,72	149.192,16	465.221,95
Dezembro <sup>21</sup>	5.195.050,82	465.221,95	138.707,86	0,00	<b>603.929,80</b>
<b>Total</b>	<b>34.880.786,51</b>		<b>931.317,00</b>	<b>327.387,20</b>	

Fonte: Sistema CADPREV-Web / DIPR e DRAA

Verifica-se, portanto, um superavit atuarial de R\$ 603.929,80. A seguir veremos como tratar o superavit ou deficit atuarial apurado ao final do exercício.

Há que se destacar que, conforme definido no §4º do art. 45 da portaria MF nº 464/2018:

§ 4º As provisões e os fundos garantidores relativos aos benefícios estruturados em repartição simples e de capitais de cobertura e os fundos para oscilação de riscos não compõem o passivo atuarial e nem os ativos garantidores considerados na apuração do resultado atuarial dos compromissos dos benefícios avaliados em regime de capitalização.

Os valores dos saldos destes fundos representam um passivo circulante, lastreado por um recurso que não integra os ativos garantidores dos compromissos do plano de benefícios do RPPS<sup>22</sup>, que são considerados na apuração do resultado atuarial.

O Fundo Garantidor de Benefício não tem o propósito de acumular recursos de um exercício para o outro. O saldo inicial será sempre igual a zero e, num cenário hipotético ideal, o saldo final também deveria ser zero, considerando que as premissas atuariais se confirmem. Porém, estas premissas podem não se confirmar devido a uma oscilação no risco de concessão (no caso dos benefícios estruturados em RCC) ou pagamento (no caso dos benefícios estruturados em RS) dos benefícios. Desta forma, caso o saldo do FGB ao final do exercício seja negativo, o valor deverá ser coberto pelos recursos do Fundo para Oscilação de Riscos - FOR. Caso o saldo do FOR não seja suficiente para realizar a

<sup>19</sup> Custo Normal (em percentual) do benefício de Aposentadoria por Invalidez, conforme apresentado no DRAA-2018.

<sup>20</sup> Passivo Atuarial gerado com a constituição de benefício, conforme exemplo descrito no item 2.2.2.

<sup>21</sup> Nesta competência estão incluídos os valores referentes ao 13º salário.

<sup>22</sup> Conforme o disposto no §4º do art. 45 da Portaria MF nº 464/2018.

cobertura do saldo negativo, ou se o RPPS fizer a opção por não constituir-lo<sup>23</sup>, o Ente Federativo fica responsável por sua cobertura<sup>24</sup>.

No caso dos exemplos abordados, os saldos finais dos Fundos Garantidores de Benefício foram positivos. Assim, estes valores poderão ser revertidos para os Fundos de Oscilação de Risco de cada benefício, caso o RPPS fizer a opção por constituir-lo, ou ainda para os ativos garantidores dos compromissos do plano, caso contrário.

Assim, para uma gestão mais profissional e transparente e, no intuito de aumentar a sustentabilidade dos benefícios, recomenda-se a constituição do Fundo para Oscilação de Riscos.

### 3 . Fundo para Oscilação de Riscos

A legislação prevê a possibilidade de constituição de Fundo para Oscilação de Riscos – FOR para os benefícios estruturados em Repartição Simples<sup>25</sup>, Repartição de Capitais de Cobertura<sup>26</sup> e Capitalização<sup>27</sup>.

Dias e Santos (2009)<sup>28</sup> destacam a aleatoriedade do risco de sobrevivência na apuração das reservas matemáticas dos fundos de pensão:

Todavia, sabe-se que a esperança de sobrevida dos participantes em cada uma das idades futuras não é uma variável determinística e sim estocástica, por possuir característica aleatória, uma vez que não se sabe ao certo até que idade cada indivíduo irá sobreviver. Portanto, qualquer modelo que empregue um único valor de reservas matemáticas e um único fluxo de caixa para o passivo atuarial seria pouco recomendado para uma avaliação mais apurada dos riscos de um plano de benefícios. Metodologias que se baseiam neste modelo acabavam por mascarar os riscos do plano. Elas continuam sem incorporar qualquer forma de risco, em se tratando de variações no fluxo esperado.

Devido à complexidade na análise e gestão do FOR para os benefícios estruturados em Regime Financeiro de Capitalização, este tema não será abordado neste artigo, que mereceria um exclusivo.

Para a compreensão da importância da constituição deste fundo, há que se compreender o que é efetivamente uma oscilação do risco. Para isto, tomaremos o exemplo do lançamento de uma moeda.

Sabe-se que a probabilidade de ocorrência de “cara” é de 50% (ou 0,5), e de “coroa”, outros 50%. Assim, se lançarmos uma moeda duas vezes, espera-se que ocorra uma “cara” e uma “coroa”. Entretanto não seria nenhum absurdo observar a ocorrência de duas “caras” (ou duas “coroas”). A probabilidade de ocorrência disso seria 25% (ou 0,25), conforme a demonstração abaixo:

---

<sup>23</sup> A constituição do Fundo para Oscilação de Risco não é obrigatória, conforme o disposto no §4º do art. 43 e §2º do art. 44 da Portaria MF nº 464/2018.

<sup>24</sup> Conforme o disposto no §6º do art. 43 e §4º do art. 44 da Portaria MF nº 464/2018.

<sup>25</sup> Conforme o disposto no §4º do art. 43 da Portaria MF nº 464/2018.

<sup>26</sup> Conforme o disposto no §2º do art. 44 da Portaria MF nº 464/2018.

<sup>27</sup> Conforme o disposto no §2º do art. 45 da Portaria MF nº 464/2018.

<sup>28</sup> DIAS, Cícero Rafael Barros. SANTOS, Josenildo dos. Mensuração de passivo atuarial de fundos de pensão: uma visão estocástica. *XIV Congresso USP de Iniciação Científica em Contabilidade*, 2009, São Paulo. Disponível em: <<https://congressousp.fipecafi.org/anais/artigos92009/147.pdf>>. Acesso em: 05 jun. 2019. P. 02.

$$P(2 \text{ caras}) = 0,5 \times 0,5 = 0,25$$

Entretanto, se lançarmos a mesma moeda 1.000 vezes, espera-se que o número de caras seja igual a 500. Isto se chama “Esperança” (ou média) de uma variável aleatória com distribuição binomial.

$$\mu = E(X = x) = n \times p$$

Onde:

n = número de ocorrências do evento “x”

p = probabilidade de ocorrência do evento “x”

No exemplo do lançamento de 1.000 moedas:

$$E(X = \text{cara}) = 1000 \times 0,5 = 500$$

Porém, o risco pode variar, e o resultado do lançamento de uma moeda 1.000 vezes pode retornar qualquer número entre 0 e 1.000 caras. Obviamente, este resultado tem grandes chances (ou alta probabilidade) de estar perto de 500. Porém, há uma pequena probabilidade de que este número de caras seja bem maior (ou menor) do que sua média. Na Estatística, chamamos isto de “Variância”.

$$\sigma^2 = \text{Var}(X = x) = n \times p \times q$$

Onde:

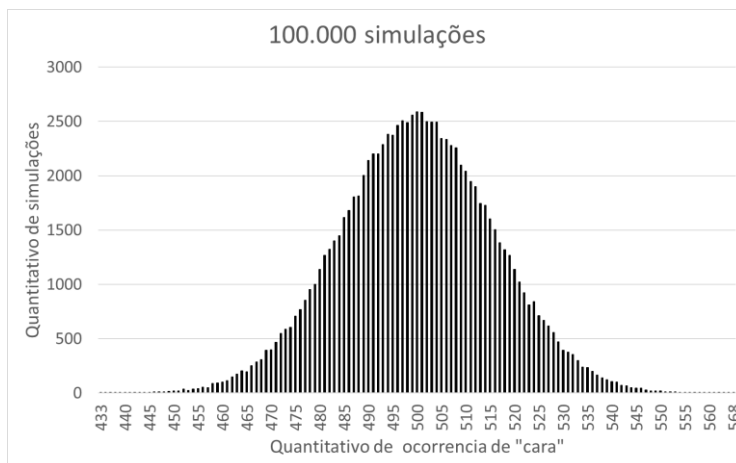
n = número de ocorrências do evento “x”

p = probabilidade de ocorrência do evento “x”

q = probabilidade de não-ocorrência do evento “x”, ou seja,  $q = 1 - p$

Estas fórmulas são apenas ilustrativas. Para facilitar o entendimento, repetimos 100.000 vezes o experimento de 1.000 lançamentos de uma moeda, e observamos o número de “caras”. O gráfico abaixo apresenta o resultado obtido.

**Gráfico 1 – Frequência relativa de simulações com ocorrências de “cara” no lançamento de uma moeda 1.000 vezes**



Fonte: Elaboração do Autor

Como é possível observar, a maioria dos lançamentos retornou um número próximo à média, e a minoria retornou um número muito maior (ou menor) à média. Este gráfico se aproxima do que a Estatística chama de Distribuição Normal de Probabilidade<sup>29</sup>.

Mas como isso se aplica na gestão do RPPS?

Vamos tomar o exemplo da gestão do benefício de Aposentadoria por Invalidez, estruturado no Regime Financeiro de Repartição de Capitais de Cobertura. O Custo Normal é calculado de forma que a receita do período seja suficiente para lastrear o Passivo Atuarial gerado com a constituição das Reservas Matemáticas de Benefícios Concedidos, devido pela ocorrência dos eventos cobertos no mesmo período.

A formulação abaixo apresenta (de forma simplificada<sup>30</sup>) o cálculo do Custo Normal do benefício de Aposentadoria por Invalidez:

$$CN_x = \sum q_x^{(i)} \times (\ddot{a}_x^i \times 13 \times Ben^i)$$

Onde:

$q_x^{(i)}$  = probabilidade de um servidor ativo com idade x se invalidar antes de atingir a idade x+1;

$\ddot{a}_x^i$  = Anuidade inteira vitalícia antecipada para um indivíduo inválido com idade x;

$Ben^i$  = Valor do benefício mensal de Aposentadoria por Invalidez, no caso de ocorrência do evento gerador.

Esta formulação é aplicada para todos os servidores ativos do plano, de forma que cada participante ativo irá contribuir para o plano com um valor proporcional ao risco de entrar em estado de invalidez, e conseqüentemente, fazer jus a uma Aposentadoria por Invalidez.

Os cálculos atuariais resultantes da aplicação destas fórmulas sobre cada servidor ativo definirão o valor do montante a ser arrecadado por todos os participantes ativos no exercício. Feito este cálculo, uma alíquota é definida dividindo-se o valor total a ser arrecadado, pela folha salarial anual. Desta forma, todos os servidores irão contribuir de forma igualitária, respeitando o princípio constitucional da solidariedade, definido no *caput* do art. 40 da Constituição Federal:

Art. 40 - Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de **caráter contributivo e solidário**, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo<sup>31</sup>.

(sem grifo no original)

---

<sup>29</sup> O gráfico apresenta uma aproximação da distribuição Binomial pela Normal (conhecida por seu formato de sino), conforme o Teorema de Moivre-Laplace. O processo genérico decorre do Teorema do Limite Central, o qual postula que, acrescentando-se amostras de uma variável independente, a distribuição de suas médias converge para uma Normal, independentemente da distribuição estatística original da variável.

<sup>30</sup> Apenas para facilitar o entendimento, de forma ilustrativa, não foi considerada na formulação a reversão da aposentadoria por invalidez em pensão por morte do servidor aposentado.

<sup>31</sup> Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 41, de 19 de dezembro de 2003.

Assim, o Custo Normal cobrirá apenas o risco. É como se, no exemplo do lançamento dos dados, o Custo Normal cobrisse a ocorrência de 500 “caras”, mas é possível que ocorra um número maior que a média. É justamente para cobrir esta variação que é constituído o Fundo para Oscilação de Risco.

Da mesma forma que os economistas sugerem que tenhamos uma poupança para cobrir períodos de crise, os RPPS devem constituir tais fundos para cobrir variações negativas do risco.

Voltando ao exemplo do Ente Federativo considerado anteriormente, observou-se que foram concedidos 2 benefícios de Aposentadoria por Invalidez no exercício. Ao somar todas as probabilidades individuais dos 1.314 servidores considerados na Avaliação Atuarial, o quantitativo esperado de entradas em invalidez era de 2,66. Neste caso específico, o risco variou positivamente, porém se fosse concedido apenas mais um benefício, haveria uma variação negativa do risco.

Há também que se considerarem os valores dos benefícios concedidos em comparação ao salário médio dos servidores ativos, ainda que o quantitativo de concessões esteja dentro do estimado. Caso os proventos superem o vencimento médio na ativa, o Passivo Atuarial gerado poderá superar a receita referente ao Custo Normal do benefício no período, o que reduziria o saldo do Fundo Garantidor de Benefício. Contudo, isso não ocorreu no exemplo apresentado, pois o valor médio dos dois benefícios concedidos foi de R\$ 1.004,14, inferior ao salário médio dos servidores ativos considerados na avaliação atuarial, equivalente a R\$ 2.062,06.

Isto posto, considerando a necessária prudência atuarial e a previsibilidade legal, é recomendável que os RPPS prevejam a constituição de uma Reserva (ou Provisão, ou Fundo Previdencial) de Oscilação de Risco.

### 3.1 Constituição do Fundo para Oscilação de Riscos

O Fundo para Oscilação de Risco deverá ser constituído considerando um nível de segurança, ou nível de significância, na linguagem estatística. Ferreira e Mano (2009)<sup>32</sup> fazem uma diferenciação em relação ao cálculo das reservas técnicas (ou reservas matemáticas) e da reserva de oscilação de risco.

Normalmente as provisões técnicas são calculadas a partir de uma modelagem determinística, à exceção da provisão de oscilação de riscos, para a qual se deve utilizar necessariamente uma modelagem Estocástica, [...]

Na modelagem estocástica assume-se que algumas premissas no cálculo da provisão são variáveis aleatórias com uma determinada distribuição de probabilidades, o que permite determinar uma distribuição de probabilidades para as provisões técnicas, ao contrário da modelagem determinística onde se calcula um único valor a partir da melhor estimativa do atuário. Com isso, a empresa pode escolher um determinado nível de segurança no qual quer constituir as suas provisões, por exemplo, 95% de nível de segurança.

Na modelagem determinística, os resultados encontrados consideram como premissa que a realidade se comporta de acordo com determinada tábua de entrada em

---

<sup>32</sup> FERREIRA, Paulo Pereira; MANO, Cristina Castanhede Amarante. *Aspectos atuariais e contábeis das provisões técnicas*. Rio de Janeiro: Funenseg, 2009, p. 15.

invalidez (ou tábua de mortalidade). Segundo Vieira (2016)<sup>33</sup>, o modelo determinístico consiste na suposição de que a experiência passada constitui base para prever o futuro, sem tratar ou mensurar o erro da provisão, enquanto o modelo estocástico produz estimativa de variação sobre o valor esperado, alocando uma margem sobre a estimativa da provisão.

No mercado de Seguros Privados, este tema já é tratado, estudado e regulamentado há décadas. Póvoas (1991)<sup>34</sup> cita a Resolução CNSP<sup>35</sup> nº 10/83 que estabelecia que a reserva de oscilação de riscos seria constituída aplicando-se o percentual de 15% sobre as receitas de contribuição do plano. Ferreira e Mano (2009)<sup>36</sup> esclarecem:

O cálculo das provisões de oscilação envolve necessariamente o uso de modelos estocásticos, até porque o que está se medindo é a necessidade de capital para cobrir flutuações de risco no futuro. O modelo deve considerar a geração de diversas simulações de variáveis (...) e verificar qual o capital que a empresa deveria ter para que em p% das simulações, por exemplo, a empresa não estivesse insolvente em função da soma dos gastos futuros superar suas provisões e suas receitas futuras, em um determinado período.

O presente artigo não pretende detalhar a metodologia de cálculo do FOR, cujo valor deverá ser calculado pelo atuário, considerando um determinado nível de significância.

De forma a ilustrar a constituição do FOR, foram selecionados três RPPS<sup>37</sup> de portes diferentes, considerando o benefício de Aposentadoria por Invalidez. Por questões de confidencialidade, estes RPPS serão denominados como RPPS A, RPPS B e RPPS C. A tabela a seguir apresenta alguns dados importantes para a compreensão das análises:

**Tabela 7 – Informações dos RPPS A, B e C**

	<b>RPPS A</b>	<b>RPPS B</b>	<b>RPPS C</b>
<b>Quantitativo de servidores ativos</b>	770	5.230	23.197
<b>Idade Média</b>	38,92	35,97	44,85
<b>Folha salarial anual</b>	R\$ 12.248.440,42	R\$ 183.024.933,68	R\$ 920.547.746,09
<b>Aposentadoria por Invalidez</b>			
<b>Quantidade de eventos esperados no exercício</b>	0,98	4,68	46,81
<b>Custo Normal (em %)</b>	1,80%	1,37%	3,08%
<b>Custo Normal (em R\$)</b>	R\$ 220.032,45	R\$ 2.514.329,54	R\$ 28.320.930,25

Fonte: Brasilis Consultoria Atuarial

<sup>33</sup> VIEIRA, Duarte Marinho. *Provisão de sinistros*: Processo de análise e tomada de decisão. 2016. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis e Atuariais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC SP, São Paulo, p. 50.

<sup>34</sup> PÓVOAS, Manuel Soares. *Previdência Privada*: Planos empresariais. FUNENSEG, 1991, p. 39.

<sup>35</sup> Conselho Nacional de Seguros Privados.

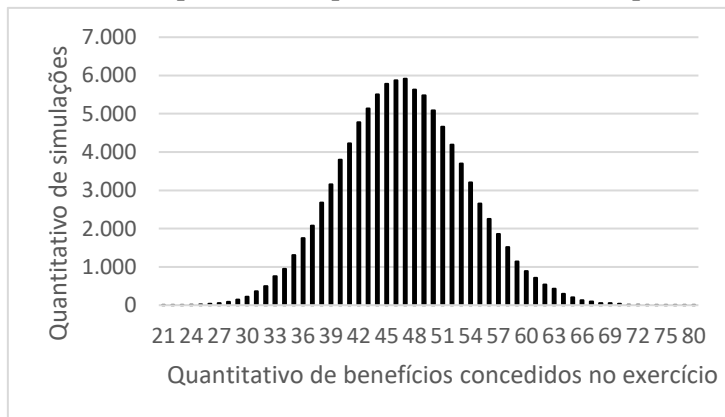
<sup>36</sup> FERREIRA, Paulo Pereira; MANO, Cristina Castanhede Amarante. *Aspectos atuariais e contábeis das provisões técnicas*. Rio de Janeiro: Funenseg, 2009, p. 264.

<sup>37</sup> Dados fornecidos pela Brasilis Consultoria Atuarial. Por razões contratuais de confidencialidade, os nomes dos Entes Federativos não serão citados.

Para cada RPPS, foi calculado, na avaliação atuarial, o passivo atuarial que cada servidor irá gerar caso ocorra o evento “entrada em invalidez”. A partir destes valores e da probabilidade individual de entrada em invalidez, foram realizadas 100.000 simulações para cada RPPS, considerando o período anual.

O gráfico abaixo apresenta a frequência relativa do quantitativo de simulações para o número de concessões de benefício de Aposentadoria por Invalidez referente ao RPPSC.

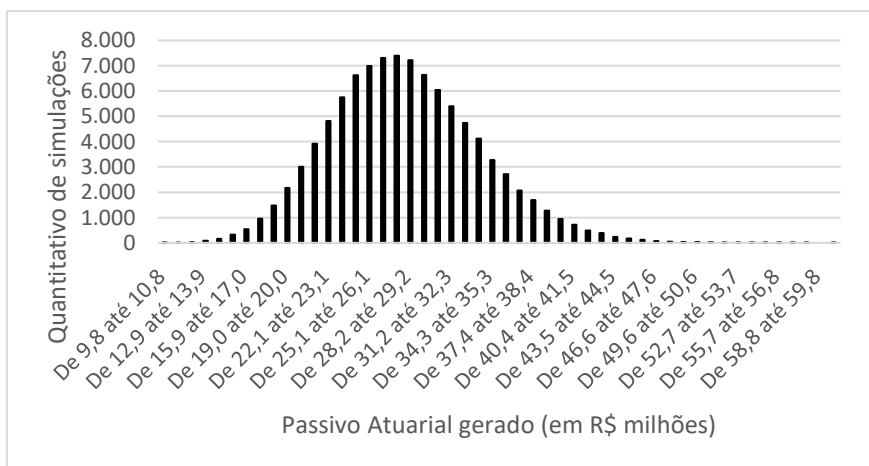
**Gráfico 2 – Frequência relativa de simulações do quantitativo de concessões de benefícios de Aposentadoria por Invalidez no exercício para o RPPS C**



Fonte: Elaboração do Autor. Dados fornecidos pela Brasilis Consultoria Atuarial.

Já o gráfico abaixo apresenta a frequência relativa do quantitativo de simulações considerando o Passivo Atuarial gerado com as mesmas entradas em benefício de Aposentadoria por Invalidez para o mesmo RPPS.

**Gráfico 3 – Frequência relativa de simulações do Passivo Atuarial gerado pelas concessões de benefícios de Aposentadoria por Invalidez no exercício, para o RPPS C**



Fonte: Elaboração do Autor. Dados fornecidos pela Brasilis Consultoria Atuarial.

Verifica-se que o Custo Normal (R\$ 28,3 milhões) se situa no meio do gráfico, isto é, em 50% das simulações, o Custo Normal cobriria o Passivo Atuarial gerado no período. Por outro lado, a probabilidade de o Custo Normal não lastrear o Passivo Atuarial gerado no período também é de 50%.

O papel do Fundo para Oscilação de Risco é justamente garantir, caso haja uma oscilação negativa do risco<sup>38</sup>, que há um fundo especialmente constituído para a cobertura dos efeitos desta volatilidade.

No mercado de Previdência Complementar e de Seguros Privados, Ferreira e Mano (2009)<sup>39</sup> comentam que os administradores das empresas costumam escolher um nível de segurança a partir de, pelo menos, 97,5%. As seguradoras com maior aversão ao risco comumente estabelecem seu nível de segurança em 99,9%.

Isto posto, como não há um nível de significância mínimo definido na legislação, os resultados serão apresentados para diversos níveis, de forma a permitir uma melhor compreensão das possibilidades:

**Tabela 8 – Valor do FOR para diversos níveis de significância**

Nível de Significância	RPPS A		RPPS B		RPPS C	
	FOR	FOR /CN	FOR	FOR /CN	FOR	FOR /CN
99,90%	2.218.622,48	10,08	6.665.639,22	2,65	20.324.154,11	0,72
99,50%	1.772.618,11	8,06	4.959.484,72	1,97	16.269.622,11	0,57
99,00%	974.198,48	4,43	4.328.635,72	1,72	14.492.370,11	0,51
95,00%	451.697,11	2,05	2.681.699,22	1,07	9.778.474,11	0,35
90,00%	297.827,79	1,35	1.941.067,22	0,77	7.368.454,11	0,26
85,00%	223.829,54	1,02	1.477.524,22	0,59	5.804.774,11	0,20
80,00%	141.969,36	0,65	1.130.694,47	0,45	4.610.774,11	0,16
75,00%	114.446,48	0,52	831.951,97	0,33	3.582.056,11	0,13
70,00%	84.311,95	0,38	586.414,72	0,23	2.666.816,11	0,09
65,00%	23.488,76	0,11	364.260,72	0,14	1.847.204,11	0,07
60,00%	0,00	-	157.904,72	0,06	1.076.052,11	0,04
55,00%	0,00	-	0,00	0,00	358.102,11	0,01
50,00%	0,00	-	0,00	0,00	0,00	0,00

Fonte: Elaboração do Autor. Dados fornecidos pela Brasilis Consultoria Atuarial.

Os valores acima representam qual o valor que o FOR deve assumir, de forma que um percentual “*p*” das simulações tenham registrado valores inferiores ao nível de significância definido. Analisando quanto que o FOR representa do Custo Normal, calculado pelo método determinístico, percebe-se que há uma grande diferença de comportamento, em função do porte do RPPS: quanto menor for o quantitativo de servidores, maior é a

<sup>38</sup> Neste caso, a oscilação negativa do risco ocorre quando o Passivo Atuarial gerado pelas concessões de Aposentadorias por Invalidez supera o Custo Normal projetado para o exercício.

<sup>39</sup> FERREIRA, Paulo Pereira; MANO, Cristina Castanhede Amarante. *Aspectos atuariais e contábeis das provisões técnicas*. Rio de Janeiro: Funenseg, 2009, p. 264.

oscilação do risco em torno de sua média. É possível verificar que, para um nível de significância de 99,9%, o FOR do benefício de Aposentadoria por Invalidez representa:

- Para o RPPS C: 72% do Custo Normal calculado para o exercício.
- Para o RPPS B: 265% do Custo Normal calculado para o exercício.
- Para o RPPS A: 1.008% do Custo Normal calculado para o exercício.

Como se pode constatar, a intensidade de oscilação do risco está diretamente ligada ao quantitativo de servidores ativos vinculados ao RPPS.

Desta forma, ao realizar a Avaliação Atuarial, deve-se solicitar ao atuário que apresente os valores dos Fundos para Oscilação de Risco, para cada benefício, para diversos níveis de significância, de forma que se possa traçar uma estratégia para a sua constituição.

Quanto menor for o porte do RPPS, maior será o desafio. Entretanto, como não há uma regra definida para a sua constituição, este fundo pode começar com um nível de significância baixo e ir aumentando aos poucos, ao longo dos anos. Uma possibilidade para pulverização desses riscos seria a união da gestão de RPPS de pequeno porte por meio de consórcio público, tema que está sendo tratado na Reforma da Previdência.<sup>40</sup>

### 3.2 Reversão do Fundo para Oscilação de Riscos

A reversão deste fundo somente ocorre quando há uma oscilação negativa do risco, identificado através do registro de um saldo negativo do Fundo Garantidor de Benefício ao final do exercício.

Assim, quando este fundo é utilizado para a cobertura de uma oscilação negativa do risco, deve-se considerar a recuperação do nível de segurança deste fundo.

Porém, se for verificada a reversão deste fundo por seguidos exercícios, pode ser que o problema não seja as repetidas oscilações negativas do risco, e sim a própria mensuração do risco. Assim, deve-se realizar testes de aderência das tábuas utilizadas para a mensuração do risco.

## 4 . Conclusão

A constituição de Fundos Previdenciais aumenta a transparência da gestão (no caso do Fundo Garantidor de Benefício) bem como a segurança do plano (no caso do Fundo Previdencial para Oscilação de Risco).

Estes fundos interagem entre si, pois quando o Fundo Garantidor de Benefício assumir valor negativo, o Fundo para Oscilação de Risco irá realizar esta cobertura. Por outro lado, caso haja saldo positivo do primeiro ao final do exercício, este irá auxiliar na constituição do segundo. Ainda, estes valores deverão ser aplicados no mercado financeiro, e sua rentabilidade retroalimentará este sistema.

A constituição destes Fundos Previdenciais, além de garantir (com um determinado nível de segurança) que a concessão de tais benefícios não irá criar um déficit atuarial pela oscilação negativa do risco, ainda cria um indicador sobre a aderência das tábuas adotadas no cálculo, uma vez que se o risco oscila negativamente por exercícios

---

<sup>40</sup> De acordo com a redação proposta na PEC 06/2019 para o inciso VII, §1º do art. 40.

consecutivos, é provável que as premissas não estejam aderentes à realidade, necessitando de ajustes.

Quanto menor é o quantitativo de servidores que participam de um RPPS, mais o risco oscila em relação ao seu valor médio e, conseqüentemente, maior é a importância da constituição do Fundo para Oscilação de Risco.

Sem a realização de uma gestão técnica e profissional do passivo atuarial, em conformidade com as diretrizes determinadas no cálculo atuarial, o princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial fica em risco, podendo interferir nos investimentos sociais e na governabilidade futura dos entes federativos.

Há que se destacar que a PEC 06/2019 traz em seu art. 12, §1º a previsão de cobertura apenas dos benefícios de aposentadorias e pensão por morte no rol de benefícios previdenciários pagos pelos RPPS. Se este ponto for aprovado, os benefícios de Auxílio-Doença, Salário-Família, Salário-Maternidade e Auxílio-Reclusão serão custeados diretamente pelo ente federativo e, como tais benefícios são os únicos que podem ser estruturados no Regime Financeiro de Repartição Simples<sup>41</sup>, a metodologia aqui descrita perde sua aplicação apenas para este Regime Financeiro.

### Referências

- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- \_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Seguros Privados. *Resolução CNSP nº 10*, 21 dez. 1983.
- \_\_\_\_\_. Constituição (1988). *Emenda Constitucional nº 20*, 15 dez. 1998.
- \_\_\_\_\_. Constituição (1988). *Emenda Constitucional nº 41*, 19 dez. 2003.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Previdência Social. *Portaria MPS nº 403*, 10 dez. 2008.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Previdência Social. *Portaria MPS nº 464*, 19 nov. 2018.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Previdência Social. *Manual de preenchimento do DRAA: instruções de preenchimento a partir de 2015*. Disponível em:  
<<http://sa.previdencia.gov.br/site/2017/02/Manual-do-DRAA-Desktop-07-02-2017.pdf>>  
Acesso em: 05 mai. 2019.
- \_\_\_\_\_. *PEC nº 06/2019*. Casa iniciadora: Câmara dos Deputados. Autoria: Poder Executivo Federal, 20 fev. 2019.
- DIAS, Cícero Rafael Barros. SANTOS, Josenildo dos. Mensuração de passivo atuarial de fundos de pensão: uma visão estocástica. *XIV Congresso USP de Iniciação Científica em Contabilidade*, 2009, São Paulo. Disponível em: < <https://congressosusp.fipecafi.org/anais/artigos92009/147.pdf>>. Acesso em: 05 jun. 2019.
- FERREIRA, Paulo Pereira; MANO, Cristina Castanhede Amarante. *Aspectos atuariais e contábeis das provisões técnicas*. Rio de Janeiro: Funenseg, 2009.

---

<sup>41</sup> Conforme o disposto no art. 12, §3º da Portaria MF nº 464/2018.

GUSHIKEN, Luiz *et al.* *Regime Próprio de Previdência dos Servidores: Como Implementar? Uma Visão Prática e Teórica*. Ministério da Previdência Social. Brasília, 2002 (Coleção Previdência Social: Série Estudos, v. 17).

PÓVOAS, Manuel Soares. *Previdência Privada: Planos empresariais*. FUNENSEG, 1991.

VIEIRA, Duarte Marinho. *Provisão de sinistros: Processo de análise e tomada de decisão*. 2016. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis e Atuariais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC, São Paulo.

**GRUPO IV**  
**CONTROLE**



## 11 . Atribuições e Competências do Sistema de Controle Interno do Regime Próprio de Previdência

*Ronaldo Ribeiro de Oliveira<sup>1</sup>*

---

### 1 . Administração Pública, Controle Interno e Previdência

O Regime Próprio de Previdência - RPPS - abarca servidores públicos de cargos efetivos da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios, totalizando 2.130 regimes, em 2.080 municípios, com cobertura de 5,7 milhões de servidores ativos e 3,8 milhões de aposentados e pensionistas, conforme justificativa contida na Proposta de Emenda Constitucional 06/2019, que propõe a reforma da previdência.

Os RPPS das três esferas de governo apresentam, como regra, deficit financeiros e atuariais crescentes ao longo dos anos, muito em razão das dificuldades operacionais e estruturais, internas e externas à previdência, que têm uma relação de causa e efeito com as finanças públicas dos entes federados, considerando os impactos orçamentários, financeiros e de limite de despesas com pessoal, intrinsecamente ligados à ausência de governança pública e de estruturas efetivas de controle.

Nos dias atuais, as instituições públicas vivem num cenário de transparência, ativa e passiva, com a participação dos cidadãos, que interagem pelas redes sociais ou por intermédio das entidades da sociedade civil organizada, por meio de audiências públicas, denúncias e protestos; e da imprensa, com atuação contundente e legítima, estimulando e pressionando instituições e órgãos a agirem com eficiência e efetividade, na busca, dessa forma, de valor público condizente com as demandas e expectativas da coletividade, no intuito de mitigar as causas e os efeitos da corrupção – o momento é de amadurecimento das instituições e da sociedade.

Houve um tempo em que imperava o modelo de administração pública burocrática - bastavam leis e regras; evoluiu-se para um novo padrão ancorado na reforma do Estado, neoliberal e regulador, por excelência, e chega-se ao atual, ainda interligado a paradigmas

---

<sup>1</sup> Conselheiro Substituto do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. Atuou como Técnico de Finanças e Controle da CGU e Auditor Público no TCE/MT. Mestrando em Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Direito Público – IDP. Pós-graduado em: Direito do Estado – FGV; Gestão Pública – Faculdade Afirmativo; Auditoria das Entidades Governamentais – UFMT; MPA Executivo em Controle Externo – FGV; Master em Planejamento Público e Responsabilidade Fiscal – Atame; Coordenador das Diretrizes de Controle Externo da ATRICON: Do Sistema de Controle Interno dos Jurisdicionados – Resolução Atricon 5/14. Dos Regimes Próprios de Previdência – Resolução Atricon 5/18. Coautor do livro Controle Externo dos Regimes Próprios de Previdência Social: estudos de Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas. 1ª edição, 2016. Coautor do livro Regimes Próprios: Aspectos Relevantes – ABIPEM e APEBREM. Volume 12, 2018. Membro suplente do Conselho de Previdência da Mato Grosso Previdência – MTPREV, de 2015 a 2019.

antigos de administração pública, mas voltado para a governança pública, lastreada num Estado que atua de forma sistêmica, em rede e conectado com os seus diversos níveis e instâncias, com a sociedade e com a iniciativa privada.

Nesse contexto, a previdência dos servidores públicos, ao mesmo tempo em que busca modelos eficientes e sustentáveis de amortização do déficit financeiro e atuarial, busca também formas de otimização dos seus meios para implementação de uma governança pública eficiente, em especial do controle das suas atividades administrativas, financeiras e de gestão, valendo-se, para tanto, do Sistema de Controle Interno, composto pelas Unidades Executoras e a Unidade de Controle Interno.

O controle interno tem ganhado especial destaque na atual conjuntura da Administração Pública brasileira. A crise financeira e fiscal dos entes da federação e os escândalos de corrupção, associados à necessidade de atuação preventiva, exigem a adoção de medidas enérgicas e proativas para reduzir o desperdício de recursos públicos e aumentar a eficiência operacional.

O controle interno é parte de uma visão mais ampla de controle que engloba o controle social e o externo, numa simbiose com governança, *accountability* e *compliance*.

Segundo as diretrizes para as normas de controle interno da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – INTOSAI, que incorporaram o modelo do *Committee Of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* – COSO, o controle interno integra cinco componentes inter-relacionados, os quais devem nortear a sua avaliação: ambiente de controle, avaliação de risco, atividades de controle, informação e comunicação e, por último, monitoramento.

O ambiente de controle é a base de todo o sistema de controle interno. Ele fornece o conjunto de regras, estruturas, níveis de subordinação e definição de responsabilidades, além de criar um clima que influi na qualidade do controle interno em sua totalidade.

A detecção e avaliação dos riscos a serem enfrentados permitem a adoção de medidas preventivas, corretivas, bem como de respostas céleres e pontuais, de acordo com a missão e os objetivos dos órgãos e entidades, otimizando recursos.

As atividades de controle exercem uma influência geral na definição de estratégias e objetivos e na estruturação de procedimentos de controle.

A informação e a comunicação eficazes são vitais para que os órgãos e entidades conduzam e controlem suas operações, alcançando seus objetivos. A gerência de um órgão ou entidade necessita de comunicação relevante, confiável, correta e oportuna, relacionada tanto aos eventos internos quanto aos externos.

Por último, tendo em vista o dinamismo das atividades e relações, o monitoramento assegura que o controle interno esteja em sintonia com os objetivos, o ambiente, os recursos e os riscos.

Os cinco componentes do controle interno projetam-se sobre quatro objetivos gerais: *accountability*, conformidade (cumprimento das leis e regulamentos), operações (ordenadas, éticas, econômicas, eficientes e eficazes) e salvaguarda de recursos. Por exemplo, as informações financeiras são necessárias para administrar as operações, emitir relatórios, cumprir os propósitos de *accountability* e a legislação aplicável.

Da nítida importância dos controles internos no âmbito dos RPPS, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas - Atricon - editou diretrizes de controle externo, destinadas a orientar a atuação dos Tribunais de Contas no âmbito de sua missão de estimular

a implantação e avaliar o funcionamento do Sistema de Controle Interno dos órgãos jurisdicionados, também aplicáveis aos RPPS, nos termos da Resolução Atricon 05/2014<sup>2</sup>.

Em 2018, a Atricon editou diretrizes específicas para o controle externo na gestão dos RPPS (Resolução Atricon 05/2018<sup>3</sup>), no intuito de promover o desenvolvimento e aprimoramento dos controles sobre os RPPS, e, em especial, de:

- Promover o compartilhamento de informações entre os órgãos de fiscalização e supervisão, a exemplo da troca de bases de dados entre os Tribunais de Contas e o Ministério da Fazenda (Secretaria de Previdência – SPREV);
- Promover a atuação tempestiva na fiscalização da gestão previdenciária dos servidores públicos;
- Fomentar a qualificação constante de todos os que participam de forma direta ou indireta da gestão dos RPPS, tais como: gestores, conselheiros, controladores internos, vereadores, prefeitos, governadores, secretários, membros e servidores dos Tribunais de Contas, com o objetivo de proporcionar o avanço nas principais áreas afetas ao regime, a exemplo da gestão atuarial, investimentos, folha de pagamento, benefícios previdenciários, contabilidade pública e normas gerais;
- Buscar, na gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social:
  - assegurar a capacitação permanente das equipes técnicas dos Tribunais de Contas, dos jurisdicionados, conselhos e demais envolvidos, direta ou indiretamente na fiscalização e gestão dos RPPS;
  - implementar programas de conscientização de gestores, parlamentares e secretários acerca da importância e impacto da previdência e dos RPPS;
- Buscar a uniformização dos entendimentos no âmbito dos Tribunais de Contas e, naquilo que for possível, a compatibilidade com as demais instituições de controle; e
- Fiscalizar os Regimes Próprios de Previdência social em temas com materialidade, risco e relevância – tais como gestão atuarial, investimentos, contabilidade pública e normas gerais –, de forma a contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública por meio de recomendações que otimizem a capacidade de gestão, o cumprimento de metas e/ou resultados das políticas públicas.

Nessas diretrizes de controle externo voltadas para a previdência dos servidores públicos, buscou-se também demonstrar a importância e a necessidade de atuação dos Tribunais de Contas no sentido de fortalecer as Unidades de Controle Interno dos RPPS, racionalizando e integrando as atividades de controle, não só em relação à implantação,

---

<sup>2</sup> BRASÍLIA. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. *Aprova as Diretrizes de Controle Externo nº 3204/2014 relacionadas à temática “Controle interno: instrumento de eficiência dos jurisdicionados”*, Resolução nº 05/2014. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.atricon.org.br/normas/resolucao-atricon-no-052014-controle-interno-dos-jurisdicionados/>>. Acesso em: 29 abr. 2019.

<sup>3</sup> BRASÍLIA. Associação dos Membros dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. *Aprova as Diretrizes de Controle Externo nº 3214/2018 relacionadas à temática “Controle externo na gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social”*, Resolução nº 05/2018. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.atricon.org.br/normas/resolucao-atricon-no-052018/>>. Acesso em: 29 abr. 2019.

estruturação e efetividade do Sistema de Controle Interno dos atos de gestão previdenciária, mas também do mapeamento do funcionamento de comitês e conselhos.

## **2 . Níveis de Agregação de Atividades no Controle Interno dos RPPS**

Dos vários níveis de agregação de atividades e terminologias empregadas no controle interno, três merecem destaque: Sistema de Controle Interno; Unidades Executoras do Sistema de Controle Interno e Unidade de Controle Interno. Ainda que não haja unanimidade nesses conceitos, tanto por parte da academia quanto das instituições, pode-se afirmar que há um consenso em relação às finalidades e atribuições.

Assim, Sistema de Controle Interno caracteriza-se pelo conjunto de partes que, de forma coordenada, concorrem para um fim comum, com enfoque sistêmico, envolvendo todas as unidades administrativas que executam procedimentos dentro de um determinado Sistema Administrativo, visando à eficiência operacional, a aderência às normas e à salvaguarda de ativos, a exemplo do sistema orçamentário, que passa pelo planejamento, elaboração, execução e controle do orçamento.

As Unidades Executoras do Sistema de Controle Interno, como mencionado no anexo único da Resolução Atricon 05/2014, são todas as unidades da estrutura organizacional, no exercício da execução dos processos de trabalho da entidade, responsáveis pela elaboração e execução das rotinas de trabalho e de procedimentos de controle e de avaliação de riscos, inerentes a sua área de atuação.

Assim, as Unidades Executoras do Sistema de Controle Interno desempenham o primeiro nível de controle dentro de uma organização, antes mesmo do controlador interno ou do conselho fiscal.

Os procedimentos de controle interno pertinentes a cada rotina de trabalho devem estar materializados em manuais, os quais, quando observados, garantem o aprimoramento e o equilíbrio da gestão.

Dentro da estrutura administrativa de um RPPS existem diversas Unidades Executoras do Sistema de Controle Interno, a exemplo das áreas de benefícios, orçamento e aplicações financeiras.

Imagina-se a quantidade de rotinas de trabalho, avaliações de riscos e procedimentos de controle da área de aplicações financeiras, considerando a legislação do RPPS, dos Tribunais de Contas e das normas gerais, em observância aos limites, restrições e condições da legislação e princípios da Administração Pública.

Assim, rotinas de trabalho e procedimentos de controle devem ser elaborados e executados pela respectiva área de atuação, no primeiro nível de controle, sendo objeto de avaliação da Unidade de Controle Interno, para efeito de auditoria ou de análise dos procedimentos, somente no momento posterior.

Por sua vez, a Unidade de Controle Interno caracteriza-se pela estrutura organizacional que contempla os controladores internos, ou por vezes denominados de auditores internos, que têm por competência, via de regra, atuação ligada ao (a) apoio, (b) controle interno e (c) auditoria interna.

As atividades de (a) apoio, com visão sistêmica, relacionam-se tanto ao apoio à gestão, por meio do aprimoramento do sistema de controle interno, quanto ao controle

externo, pela sua missão constitucional<sup>4</sup>; as atividades de (b) controle interno desenvolvem-se no campo do acompanhamento de programas de governo, mapeamento de erros, identificação de causas, com plano de ação de acompanhamento; e as atividades de (c) auditoria guardam relação com a verificação de adequação dos procedimentos de controle e apuração de impropriedades e prejuízos, dentre outros.

Importante destacar que os controladores internos não são assessores dos gestores públicos, mas as atividades de controle na busca da eficiência operacional e no acompanhamento e prevenção de fraudes e erros, de forma geral, são as que assessoram a gestão. Tanto é assim, que, em situações excepcionais, mais à frente debatidas, o controlador interno tem o dever funcional de representar o gestor ao controle externo, nos casos de irregularidades ou ilegalidades não sanadas, no tempo devido, sob pena de responsabilidade solidária, nos termos do art. 74, § 1º, da CF/88.

Em algumas situações, principalmente para entes que comportam um sistema de controle interno mais amplo, com funções além das tradicionais e essenciais de auditoria governamental e controle interno, tem-se o modelo de controladoria geral, que engloba também as funções de ouvidoria e corregedoria, o que confere com a possibilidade aventada pela diretriz 32 da Resolução Atricon 05/2014<sup>5</sup>.

### 3 . Requisitos da Unidade de Controle Interno do RPPS

Considerando as atribuições, competências e atividades desenvolvidas pelas Unidades de Controle Interno, que são compostas pelos auditores/controladores internos, nada mais natural do que aparelhá-las com os requisitos e as condições necessárias à execução da sua missão constitucional de controle interno, dando, assim, meios de concretude aos arts. 31<sup>6</sup> e 74<sup>7</sup> da CF/88.

---

<sup>4</sup> **Art. 74.** Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

[...]

IV- apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

<sup>5</sup> BRASÍLIA. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. Aprova as Diretrizes de Controle Externo nº 3204/2014 relacionadas à temática “*Controle interno: instrumento de eficiência dos jurisdicionados*”, Resolução nº 05/2014. Brasília, DF. anexo único. p. 18. Disponível em: <<http://www.atricon.org.br/normas/resolucao-atricon-no-052014-controle-interno-dos-jurisdicionados/>>. Acesso em: 29 abr. 2019.

<sup>6</sup> **Art. 31.** A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo municipal, na forma da lei.

<sup>7</sup> **Art. 74.** Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I- avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II- comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III- exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

Para o Tribunal de Contas de Mato Grosso, o entendimento materializado é de que os controladores internos devem ter nível superior, serem concursados e efetivados no cargo, como consta do Guia de Implantação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública<sup>8</sup>; já, para a Atricon, a concepção vai além do concurso, fazendo-se necessária a implantação de carreira específica de controlador, não se admitindo, dessa forma, que o cargo possua funções estranhas às de controle e que o controlador exerça outras atividades.

Esse conceito de carreiras específicas fortalece o debate de carreira típica de Estado, nos termos da EC 19/98, e reforça o princípio da especialização do conhecimento, muito necessário, principalmente em instituições como os RPPS.

Outros requisitos passam pela necessária vinculação dos controladores internos à autoridade máxima da instituição, evitando, assim, entraves de verticalização funcional e de excesso de lideranças; adequação de quantidade de pessoal suficiente ao desempenho das atividades de controle; e de estrutura física condizente, além da garantia, sempre que possível, materializada em lei da entidade, de livre acesso a processos, dependências e sistemas, com autonomia técnica e independência funcional, principalmente em relação à elaboração e execução do plano anual de auditoria.

Nesse contexto, a título de exemplo, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo recomenda em seu Guia de Orientação para Implantação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública - TCE/ES<sup>9</sup> -, que a estrutura de pessoal designada para exercer atividade de controle, independente da necessidade de formação de equipe para atender a demanda da administração, seja composta por servidores efetivos com formação em nível superior, com independência funcional e comprovado conhecimento para o exercício da função.

Importante frisar que, havendo a legítima necessidade de formação de equipe para atender aos desígnios de governança, o seu titular será escolhido dentre os auditores públicos internos (ou denominação equivalente), assegurando o domínio de conceitos intrínsecos ao controle interno e auditoria.

#### **4. O Sistema de Controle Interno da Previdência dos Servidores Públicos**

Sob o enfoque do sistema de controle interno, de forma sistêmica e integrada, torna-se importante visualizar a previdência, em todas as suas áreas e instâncias, num campo muito mais amplo que o RPPS.

O RPPS possui missão institucional, dentre outras, de arrecadação e gestão dos recursos previdenciários advindos dos poderes e órgãos da administração pública, sendo esses oriundos do fluxo de contribuição patronal e da parte retida dos servidores, além das aplicações financeiras.

---

IV- apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

<sup>8</sup> MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado. Guia para implantação do Sistema de Controle Interno na administração pública. Cuiabá: TCE/MT, 2007. p. 21. Disponível em: <<https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/legislacao/publicacoes/GUIA-CONTROLE-INTERNO-TCEES.pdf>>. Acesso em: 8 maio 2019.

<sup>9</sup> ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas. Guia de Orientação para Implantação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública / Tribunal de Contas. Vitória: TCE/ES, 2011. p. 20. Disponível em: <<https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/legislacao/publicacoes/GUIA-CONTROLE-INTERNO-TCEES.pdf>>. Acesso em: 8 maio 2019.

Assim, o conceito de fluxo de direitos e obrigações financeiras vai além do RPPS e alcança as demais instituições da gestão, no âmbito do ente federado. A atuação dos sistemas de controle interno nessa área deve abarcar as atividades e rotinas de trabalho e os respectivos procedimentos de controle em cada uma das etapas, tanto num órgão pagador, pelas obrigações a recolher e a pagar, quanto no RPPS, pelo recebimento, ou, eventualmente, pelo direito a receber em caso de inadimplência.

Trata-se, portanto, de estabelecer procedimentos envolvendo as etapas de previsão orçamentária, execução e contabilização, com os respectivos procedimentos de controle, em todas as entidades envolvidas no processo.

Tais procedimentos devem ser observados mesmo em situações em que o RPPS não tenha personalidade jurídica, pois, ainda assim, todas as obrigações e direitos previdenciários continuam de observância obrigatória, a exemplo de contribuições previdenciárias, conta bancária e demonstrações contábeis específicas<sup>10</sup>, prestações de contas aos tribunais, envio de demonstrativos e informações à Secretaria de Previdência do Ministério da Economia, dentre outros. Assim, com ou sem personalidade jurídica do RPPS, as rotinas de trabalho e os procedimentos de controle inerentes a cada sistema previdenciário devem ser formulados e observados, tanto no RPPS quanto nos poderes e órgãos da administração.

## **5. Controlador Interno da Previdência dos Servidores Públicos**

Outro debate muito presente no cotidiano da previdência é a atuação dos controladores internos no âmbito dos RPPS. Nos Estados da federação, nas capitais e nas grandes cidades, têm-se institutos de previdência de grande porte que, como regra, possuem estrutura, recursos orçamentários e financeiros e limite da taxa de administração suficientes para comportar a admissão de controlador interno concursado, específico para o RPPS.

Porém, para a maioria dos institutos de previdência, essa não é a realidade, e, assim, não possuem condições de admitir um controlador interno exclusivo para a previdência municipal, e muito menos de se ter profissionais controladores com formação acadêmica em áreas distintas do conhecimento.

A previdência, por si só, apresenta dificuldades de gestão e de controle, principalmente por envolver grandes áreas de atuação que exigem campos de conhecimento característicos e distintos, como as normas gerais, contabilidade previdenciária, atuária, investimentos e concessão de benefícios.

Num modelo ideal, ter-se-iam controladores internos em quantidade suficiente e com formação acadêmica própria que abarcassem todas as cinco áreas da previdência, com condições de contribuir com o controle e a busca da eficiência da gestão, mas não é essa a realidade dos entes federados, mesmo para grande parte dos estados e dos grandes municípios.

Todavia, há que se destacar dois pontos importantes: primeiro, sempre que possível, deve-se buscar a admissão de controlador vinculado ao RPPS, organizado em carreira própria, pois, assim, tem-se a especialização do profissional controlador, com capacidade de passar a atuar em todas as grandes áreas do RPPS; e, segundo, mesmo não tendo o instituto de previdência um controlador interno específico, devem ser estabelecidos

---

<sup>10</sup> BRASIL. Congresso Nacional (2000). Lei Complementar, n. 101, de 4 de maio de 2000. LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal, Brasília. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 30 abr. 2019.

procedimentos de controle inerentes à previdência, envolvendo todas as áreas, capazes de detectar e prevenir erros, irregularidades e fraudes e contribuir com a busca da eficiência administrativa.

A eficiência da gestão passa, necessariamente, dentre outros requisitos, pela singularidade do conhecimento, sem prejuízo da visão do todo, e esse é o caminho que vem sendo trilhado, também nos Tribunais de Contas, conforme objetivo 13 da Resolução 05/2018<sup>11</sup> da Atricon, que recomenda a adoção de unidade e equipes de auditoria específicas para a previdência, tornando-as integradas por profissionais com conhecimento aprofundado na matéria, norte esse que se aplica aos RPPS e aos respectivos controladores internos, os quais, preferencialmente devem pertencer ao quadro profissional do RPPS, privilegiando, assim, o aperfeiçoamento, a evolução e a continuidade dos conhecimentos relacionados ao tema.

Não se pode perder de vista, ainda, que a instituição e funcionamento do sistema de controle interno são mandamentos constitucionais. Dessa forma, considerando a possibilidade do RPPS não possuir em seu quadro um controlador interno, deverá valer-se do exercício das atividades de servidor do Poder Executivo com a mesma incumbência, mediante autorização legislativa de criação de uma única Unidade de Controle Interno para atuar como órgão central do Sistema, conforme entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, materializado na Resolução de Consulta 29/2010<sup>12</sup>.

## **6 . Competências e Atividades do Controlador Interno da Previdência**

Como dito anteriormente, o sistema de controle interno e a competência dos controladores têm origem constitucional.

A Unidade de Controle Interno e os controladores têm forte relação com as demais instituições de controle, como os Tribunais de Contas, a Secretaria de Previdência do Governo Federal, o Ministério Público e, inclusive, o conselho fiscal do RPPS, dentre outras.

Na relação com essas instituições, torna-se importante o sentido de continuidade e de envolvimento no acompanhamento de diligências, recomendações, determinações, prestação de contas e monitoramento de irregularidades.

É imprescindível que haja retroalimentação do processo, em que o controlador interno possa não só acompanhar determinações, recomendações e irregularidades apontadas, mas também editar plano de ação envolvendo todas as Unidades Executoras responsáveis pelas atividades administrativas dos atos apontados, no sentido de evitar que se repitam os erros e de se buscar a eficiência operacional.

---

<sup>11</sup> BRASÍLIA. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. Aprova as Diretrizes de Controle Externo nº 3214/2018 relacionadas à temática “Controle externo na gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social”, Resolução nº 05/2018. Brasília, DF. apêndice único. p.4. Disponível em: <<http://www.atricon.org.br/normas/resolucao-atricon-no-052018/>>. Acesso em: 29 abr. 2019.

<sup>12</sup> MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado. Resolução de Consulta nº 29/2010. Cuiabá/MT: TCEMT, 2010. Disponível em: <<https://www.tce.mt.gov.br/arquivos/downloads/00074147/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20de%20Consulta%20n%C2%BA%200029-2010.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2019.

Nota-se que, na maioria das vezes, não cabe ao controlador interno a solução e a prevenção direta dos problemas, mas cabe a ele sim o acionamento das unidades responsáveis e o devido acompanhamento das ações saneadoras e preventivas.

Nessa linha de atuação ativa e proativa, torna-se missão do controlador interno, dentre outras:

- manter relação contínua com as instituições de controle;
- acompanhar o envio, de forma tempestiva, pelas unidades responsáveis, de processos, inclusive de benefícios previdenciários, documentos, informações e prestações de contas à Secretaria de Previdência do governo federal e aos Tribunais de Contas;
- analisar as causas da ausência de Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP; e
- acompanhar os procedimentos de controle e o efetivo exercício da compensação previdenciária junto ao INSS, nos recebimentos e pagamentos.

Como o sistema de controle interno é amplo e abarca todas as unidades e funções operacionais, administrativas, financeiras e de gestão, o papel do controlador interno também deve ser visualizado de forma contextual, e, nesse sentido, atuar colaborativamente em:

- acompanhar tempestivamente as alterações na legislação e buscar interpretar e analisar o impacto sobre os atos de gestão, juntamente com as áreas correlacionadas;
- acompanhar as decisões judiciais específicas e as que têm ou possam vir a ter repercussão junto ao RPPS, e promover o debate com a unidade jurídica e as instâncias envolvidas;
- fomentar a qualificação e a conscientização da importância e do impacto do tema previdenciário, junto às instâncias internas e aos grupos de interesse externos ao RPPS, a exemplo de conselhos, comitês e diretorias da previdência, secretários de gestão, finanças e planejamento e agentes políticos, como chefes do Executivo e legisladores, que em determinados momentos atuarão em demandas previdenciárias, no sentido de fiscalizar, operacionalizar ou deliberar, a exemplo dos projetos que modificam alíquotas e ou de implantação de plano de amortização do deficit previdenciário; e
- verificar se as competências e atribuições dos conselhos, comitês e diretoria do RPPS são normatizadas de forma clara e objetiva, com definição das funções executoras, consultivas, opinativas, deliberativas ou de fiscalização, em observância também ao princípio da segregação de funções, e se há aderência a essas diretrizes, a exemplo da composição e das reuniões ordinárias dos conselhos.

Há também as atividades de controle e auditoria da Unidade de Controle Interno que, por serem amplas e guardarem relação com o sistema previdenciário, podem ultrapassar as barreiras institucionais da entidade RPPS, materializada na sua Unidade Gestora Única, e alcançar as demais instituições e poderes, principalmente as dos órgãos do Poder Executivo, a exemplo de:

- vinculação, retenções e contribuições de servidores cedidos a outros entes da federação;

- consistência e atualização da base cadastral de servidores ativos, inativos e pensionistas, assim como a realização de censo previdenciário;
- aderência à legislação que define a base de cálculo das contribuições;
- tempestividade no pagamento das parcelas mensais devidas ao RPPS, da patronal, da apropriação da parte retida dos servidores, dos parcelamentos, e inclusive quanto à incidência de atualizações e juros, em caso de atrasos;
- requisitos e condições para firmar parcelamentos e reparcelamentos de dívidas para com o RPPS;
- adequação legal e operacional dos bens e direitos e a adimplência dos aportes financeiros, relacionados ao plano de amortização do deficit atuarial;
- análise de impacto orçamentário e financeiro, quando da adequação dos planos e cargos e aumentos salariais, nos termos do art. 16 da LRF, e de impacto atuarial, com base no princípio do equilíbrio financeiro e atuarial;
- consistência e adequação das premissas e dos cenários para realização da avaliação atuarial; e
- diretrizes e programas orçamentários inerentes ao sistema previdenciário, contemplando o planejamento, elaboração e execução dos planos.

Outras atividades são de atuação direta dos controladores internos, exclusivamente no âmbito do RPPS, como, por exemplo:

- procedimentos de controle relacionados à averbação de tempo de serviço no RPPS, por meio de certidões originais;
- parecer nos processos de benefícios, o que mitiga erros e agrega confiabilidade;
- acompanhamento do cumprimento do limite da taxa de administração;
- adequação do valor patrimonial dos bens e direitos do RPPS;
- registro mensal pela contabilidade como direito a receber, no sistema patrimonial, proveniente de inadimplência de contribuições devidas ao RPPS;
- procedimentos de controle relacionados aos investimentos, em observância ao cumprimento dos limites, condições e deliberações, assim como da motivação prévia dos atos e decisões relacionados à aplicação aos resgates; e
- transparência dos atos de gestão.

Exemplo de eficiência e efetividade do parecer do controlador interno nos processos de benefícios previdenciários é o caso do Estado de Mato Grosso. Com um índice de 70% de irregularidades e erros em processos advindos do Poder Executivo Estadual, detectado no exercício de 2010, o respectivo Tribunal de Contas passou a exigir o parecer do controlador interno, não só nos processos de aposentadoria e pensão, mas também nos de concursos e admissão de pessoal.

Posteriormente, num levantamento realizado em 2017<sup>13</sup>, com 2.796 processos, constatou-se que o índice de irregularidades caiu de 70% para 3%, o que permitiu, inclusive, que o referido parecer do controlador interno passasse a ser por amostragem, considerando a maturidade adquirida nas rotinas de trabalho e nos procedimentos de controle primários da Unidade Executora do Sistema de Controle Interno.

As responsabilidades e atribuições dos controladores internos vem aumentando, também em relação às normativas da Secretaria de Previdência do Governo Federal, a exemplo da análise de capacidade orçamentária, financeira e fiscal do ente em relação ao cumprimento do plano de custeio do RPPS, nos termos da IN 10/2018; e do recebimento de comunicação de descumprimento de obrigações relacionadas a repasses pelo ente federado ao RPPS, com base no art. 50, § 1º, inciso II, da Portaria 464/2018, que são atividades pertinentes à finalidade do controle interno, com visão preventiva e corretiva, no intuito da melhoria da governança.

Ainda em relação às recentes normativas do Ministério da Economia, é de se notar a atribuição de atividades e competências ao controle interno em conjunto com o controle externo e, por vezes, com a Secretaria de Previdência do Governo Federal e com o Ministério Público, o que reforça a concepção contemporânea de competências amplas e estruturais da Unidade de Controle Interno do RPPS e do Sistema de Controle Interno da Previdência, que vai além do RPPS e alcança também os poderes e órgãos da administração pública.

Obviamente, e considerando a complexidade e a amplitude das atribuições do sistema de controle previdenciário, em todas as suas instâncias, interna e externamente ao RPPS, tais atribuições e competências não de ser desenvolvidas de acordo com as condições fáticas da Unidade de Controle Interno, principalmente em termos de estrutura de pessoal, considerando a quantidade, o perfil, a qualificação e a formação acadêmica dos controladores internos.

Mas não só isso, deve-se levar em consideração também a capacidade de governança pública do ente federativo, o nível de maturidade dos sistemas de controle, em nível de entidade e de processos, desde a concepção até a efetividade.

## **7. Representação do Responsável pelo Controle Interno ao Tribunal de Contas**

Além das já elencadas, outra importante competência dos responsáveis pela Unidade de Controle Interno, nos termos do § 1º do art. 74 da CF/88, é a de representar ao Tribunal de Contas, ao tomar conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, sob pena de responsabilidade solidária.

Trata-se, assim, de dispositivo de extrema abrangência e importância para o sistema de controle, em todas as instâncias, ao dispor sobre um poder/dever do responsável pelo controle interno, de um empoderamento da Unidade de Controle Interno, inclusive sob pena de responsabilidade solidária, em caso de omissão, o que vem sendo de pouca aplicabilidade no cotidiano das instituições de controle.

Duas análises são de extrema importância quando da interpretação e aplicação deste dispositivo constitucional. Uma, o momento em que o responsável pelo controle interno

---

<sup>13</sup> SILVEIRA, Ligiane. Processos de Concessão de Aposentadoria têm novo recorde de melhoria. Controladoria Geral do Estado – CGE/MT, 2017. Disponível em: <<http://www.controladoria.mt.gov.br/-/7668903-processos-de-concessao-de-aposentadoria-tem-novo-recorde-de-melhoria>>. Acesso em: 3 maio 2019.

deveria representar ao controle externo; e a outra, quais seriam as irregularidades e ilegalidades a serem comunicadas.

Obviamente, tratando-se de mandamento constitucional, torna-se imperativo que se dê o máximo de concretude à norma, e assim, no que se refere ao momento, há que se levar em consideração que o fato de ocorrência da impropriedade não enseja, de imediato, o dever de representar ao controle externo, até porque, se assim fosse, estar-se-ia transferindo a responsabilidade primária de apuração pela gestão e pelo controle interno para o Tribunal de Contas, em inobservância ao princípio da autotutela.

Detectando-se a irregularidade ou a ilegalidade, o controlador interno, mediante comunicação formal à unidade executora responsável e ao gestor máximo da entidade, deverá estipular prazo para que se adotem as medidas necessárias e suficientes ao saneamento do ato e para que se restitua os valores devidos aos cofres públicos, quando for o caso, prazo esse que dependerá de cada situação, nos termos de regramento específico da Unidade de Controle Interno.

Somente após esse prazo, havendo inércia ou não resolução do problema, é que se deve iniciar o marco temporal para o controlador representar ao Tribunal de Contas a que está adstrito.

Quanto à segunda análise deste dispositivo constitucional, que merece reflexão, é de quais seriam as irregularidades e ilegalidades a serem representadas ao Tribunal de Contas.

Ainda que o referido § 1º do art. 74 da CF/88 utilize a expressão “qualquer irregularidade ou ilegalidade”, há que se ponderar com outros dispositivos constitucionais e princípios, a exemplo da eficiência e do prazo razoável de duração de processos, devendo-se ter em mente que o intuito é tratar de situações de impacto sob os aspectos financeiros e de gestão, e não de irregularidades formais ou ilegalidades sanáveis.

Para o Tribunal de Contas de Mato Grosso, o dispositivo constitucional sob análise tem aplicabilidade para as irregularidades ou ilegalidades que evidenciem dano ou prejuízo ao erário não reparadas integralmente pelas medidas adotadas pela administração, consoante disposto no art. 163 do Regimento Interno<sup>14</sup>, sem prejuízo do parecer conclusivo nas contas anuais.

Nos mesmos moldes, para o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia<sup>15</sup>, o órgão central do Sistema de Controle Interno atua como extensão do Controle Externo e, assim, como forma de concretizar o papel de apoio, entende que cabe aos responsáveis pelo controle interno, dentre suas várias funções, representar ao Tribunal sob pena de responsabilidade solidária, sobre as irregularidades e ilegalidades que evidenciem danos ao erário, não reparados integralmente pelas medidas adotadas pela administração.

São exemplos de representação do controlador interno ao Tribunal de Contas, nas instâncias que envolvem as unidades executoras do sistema previdenciário:

---

<sup>14</sup> **Art. 163.** O responsável pelo sistema de controle interno, sob pena de responsabilidade solidária, deverá representar ao Tribunal de Contas do Estado sobre as irregularidades e ilegalidades que evidenciem danos ou prejuízos ao erário não reparados integralmente pelas medidas adotadas pela administração, sem prejuízo do parecer conclusivo mencionado no § 2º do artigo anterior.

<sup>15</sup> RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado. REIS, Marc Uiliam Ereira. *Painel de Controle: uma abordagem prática acerca da implementação e operacionalização do sistema de controle interno*. Porto Velho: TCE/RO, 2017.

- ausência de envio de processos de benefícios previdenciários ao Tribunal de Contas, para exame da legalidade;
- pagamento de benefícios previdenciários a inativos, em desacordo com os registros e determinações do Tribunal de Contas;
- resgates e aplicações financeiras em títulos e fundos de investimentos em descumprimento a limites, prazos, condições, requisitos e deliberações;
- ausência de compensação financeira junto ao INSS, tanto do estoque, eventualmente existente, quanto do fluxo atual; e
- descumprimento da obrigação de apropriação e pagamento mensal de parte patronal, da parte retida de servidores e de parcelamentos.

## 8 . Da Segregação de Funções

O princípio da segregação de funções é tema importante na gestão pública, em todos os níveis, e de forte alcance para o controle interno do RPPS.

Tal princípio exige que as funções de autorização, execução, contabilização e controle sejam praticadas de forma independentes, garantindo que as atividades do controle interno sejam executadas com autonomia e independência e, por consequência, empregando eficiência e credibilidade.

Nesse sentido, vale mencionar os Acórdãos nºs 5553/2010 - 1ª Câmara<sup>16</sup>, 2994/2009 - Plenário<sup>17</sup> e 1074/2009 - Plenário<sup>18</sup> do Tribunal de Contas da União, nos quais se recomenda evitar atribuir ao órgão de controle interno procedimentos controladores relacionados às atividades de gestão. Isso porque, ao compartilhar a responsabilidade pelo processo de trabalho e por seus resultados entre o gestor e o auditor interno, compromete-se a independência e o princípio da segregação de funções.

Consoante explicitado no Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental da Controladoria Geral da União<sup>19</sup>, a separação de funções

---

<sup>16</sup> BRASÍLIA. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 5553/2010 – 1ª Câmara*. Relator: Weder de Oliveira. DJ: 31/08/2010. Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A5553%2520ANOACORDAO%253A2010/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/1/%20?uid=a0460ac0-6daf-11e9-be4b-678c51546a34](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A5553%2520ANOACORDAO%253A2010/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/1/%20?uid=a0460ac0-6daf-11e9-be4b-678c51546a34)>. Acesso em: 3 maio 2019.

<sup>17</sup> BRASÍLIA. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2994/2009 – Plenário*. Relator: Weder de Oliveira. DJ: 9/12/2009. Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A2994%2520ANOACORDAO%253A2009/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uid=a0460ac0-6daf-11e9-be4b-678c51546a34](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2994%2520ANOACORDAO%253A2009/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uid=a0460ac0-6daf-11e9-be4b-678c51546a34)>. Acesso em: 3 maio 2019.

<sup>18</sup> BRASÍLIA. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1074/2009 – Plenário*. Relator: Weder de Oliveira. DJ: 20/05/2009. Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A1074/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/29/%20](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1074/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/29/%20)>. Acesso em: 3 maio 2019.

<sup>19</sup> BRASÍLIA. Controladoria Geral da União. *Manual de orientações técnicas da atividade de auditoria interna governamental do Poder Executivo Federal / Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União*, Secretaria Federal de Controle Interno – Brasília: CGU, 2017. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/manual-de-orientacoes-tecnicas-1.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2019.

entre pessoas e setores diferentes reduz o risco de erros ou de ações inadequadas/fraudulentas.

O respeito à segregação de funções exige não só que haja separação das funções de execução para o controle (vertical) como também dentro da própria execução (horizontal).

Assim, na área administrativa, numa visão de execução, deve-se atribuir a profissionais distintos as funções relacionadas, por exemplo, à execução orçamentária, licitação, compras, liquidação de despesas, fiscalização de contratos, financeiro, contabilidade, guarda patrimonial, liderança do setor patrimonial e comissão inventariante.

Da mesma forma, não se deve incluir controladores internos em comissões processantes ou de licitações, em comitês de investimento, colegiados e conselhos de previdência ou fiscal, porque são competências e instâncias distintas, que devem observar o princípio da segregação de funções.

Sob o ponto de vista da moralidade, da eficiência, da gestão e do controle, é inadmissível, a título de exemplo, a inclusão no conselho fiscal de membros do conselho de previdência, da diretoria executiva, do comitê de investimento ou do controlador interno, assim como, deste último, em outras instâncias, órgãos e atividades do RPPS.

Em diversas situações, nos RPPS há inclusão do controlador interno no conselho fiscal, sob o argumento, ainda que implícito, da pertinência entre as funções e a proximidade do perfil técnico necessário ao desenvolvimento das atividades de controle, ou mesmo por dificuldades operacionais. Todavia, tal linha de atuação não se justifica – não é porque têm o mesmo propósito que podem ser mescladas.

Controle interno e conselho fiscal são instâncias distintas de atuação e de controle, cada qual com suas competências, funções e designações, e, portanto, devem ter profissionais específicos, até porque, controlador interno é servidor concursado, desempenhando as funções legais de seu cargo, enquanto o conselheiro fiscal, como regra, é um servidor ou inativo filiado ao RPPS, que recebe uma designação específica e temporal.

## **9 . Desafios do Sistema de Controle Interno do RPPS**

Os desafios são imensos e até, por vezes, imensuráveis, considerando a complexidade do tema previdenciário, a quantidade de áreas envolvidas e as dificuldades operacionais e de gestão. Mas, de forma simplificada, é possível inferir que os grandes desafios perpassam pela:

- racionalização das atividades de controle, no âmbito do ente federado e das demais instâncias de controle interno e externo;
- estruturação da Unidade de Controle Interno, em termos de gestão de pessoas, estrutura física e procedimentos;
- autonomia técnica e independência funcional;
- busca do equilíbrio entre apoio à administração local e o auxílio ao controle externo;
- atuação tempestiva;
- efetividade das ações, com prevenções a fraudes, erros e aprimoramento da governança pública; e

- consolidação da cultura de controle interno previdenciário, do RPPS e do ente federado.

Diante de todo o exposto, resta evidente a importância da estruturação do Sistema de Controle Interno Previdenciário, dotado de autonomia e independência, capaz de promover mudanças na gestão pública, tornando-a mais eficaz e eficiente.

A missão constitucional conferida ao controle interno compreende uma atuação de forma integrada, com apoio e interação com o controle externo e com os colegiados e comitês, com vista à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes da federação e das entidades da administração direta e indireta.

A atuação dos controles internos nos RPPS é essencial para que sejam implementadas reformas que assegurem a sustentabilidade dos benefícios, mediante a detecção de irregularidades e ilegalidades, o mapeamento de riscos, a formulação, sistematização e implementação de procedimentos de correção e melhoria do desempenho dos regimes de previdência.

### Referências

- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 30 abr. 2019.
- BRASIL. Congresso Nacional (2000). Lei Complementar, n. 101, de 4 de maio de 2000. *LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal*, Brasília. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 30 abr. 2019.
- BRASÍLIA. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. *Aprova as Diretrizes de Controle Externo nº 3204/2014 relacionadas à temática “Controle interno: instrumento de eficiência dos jurisdicionados”*, Resolução nº 05/2014. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.atricon.org.br/normas/resolucao-atricon-no-052014-controle-interno-dos-jurisdicionados/>>. Acesso em: 29 abr. 2019.
- BRASÍLIA. Associação dos Membros dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. *Aprova as Diretrizes de Controle Externo nº 3214/2018 relacionadas à temática “Controle externo na gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social”*, Resolução nº 05/2018. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.atricon.org.br/normas/resolucao-atricon-no-052018/>>. Acesso em: 29 abr. 2019.
- BRASÍLIA. Controladoria Geral da União. *Manual de orientações técnicas da atividade de auditoria interna governamental do Poder Executivo Federal / Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, Secretaria Federal de Controle Interno* – Brasília: CGU, 2017. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/manual-de-orientacoes-tecnicas-1.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2019.
- BRASÍLIA. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 5553/2010 – 1ª Câmara*. Tomada de Contas. Agentes Públicos incluídos no rol de responsáveis em desconformidade com a IN TCU nº 57/2008. Impropriedades na atuação do órgão de Controle Interno. Contas Regulares. Recomendação. Determinação. Arquivamento. Devem constar do rol de responsáveis das contas somente os titulares e seus substitutos, quando no exercício das competências de dirigente máximo, membro de diretoria

- ou de órgão colegiado relacionado nos termos do art. 10 da IN TCU nº 57/2008. Relator: Weder de Oliveira. DJ: 31/08/2010. Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordaoCompleto/\\*/NUMACORDAO253A5553%2520ANOACORDAO%253A2010/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUACORDAOINT%20desc/1/%20?uuiid=a0460ac0-6daf-11e9-be4b-678c51546a34](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordaoCompleto/*/NUMACORDAO253A5553%2520ANOACORDAO%253A2010/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUACORDAOINT%20desc/1/%20?uuiid=a0460ac0-6daf-11e9-be4b-678c51546a34)>. Acesso em: 3 maio 2019.
- BRASÍLIA. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2994/2009 – Plenário*. Auditoria. Contratações Irregulares. Dúvidas sobre aquisição de imagens de satélite. Desfunção da atuação da Secretaria de Controle Interno da Presidência da República. Multas. Determinações. Recomendações. Oitiva. Relator: Weder de Oliveira. DJ: 9/12/2009. Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A2994%2520ANOACORDAO%253A2009/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uuiid=a0460ac0-6daf-11e9-be4b-678c51546a34](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2994%2520ANOACORDAO%253A2009/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uuiid=a0460ac0-6daf-11e9-be4b-678c51546a34)>. Acesso em: 3 maio 2019.
- BRASÍLIA. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1074/2009 – Plenário*. Relatório de levantamento. Estruturas de governança dos Órgãos e Unidades de Controle Interno dos Poderes Executivo (órgãos setoriais do Ministério da Defesa e do Ministério das Relações Exteriores; e as unidades de controle interno dos Comandos Militares. A Advocacia-Geral da União não possui Secretaria de Controle Interno formalmente organizada. O órgão de controle interno da Casa Civil não foi avaliado), Legislativo e Judiciário. Necessidade de melhorias nas estruturas institucionais, na forma de atuação e no desenvolvimento de pessoal. Necessidade de avaliação de conveniência e oportunidade de reposicionamento hierárquico. Recomendações. Relator: Weder de Oliveira. DJ: 20/05/2009. Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAOINT%20desc/29/%20](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAOINT%20desc/29/%20)>. Acesso em: 3 maio 2019.
- ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas. *Guia de Orientação para Implantação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública / Tribunal de Contas*. Vitória: TCE/ES, 2011. Disponível em: <<https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/legislacao/publicacoes/GUIA-CONTROLE-INTERNO-TCCES.pdf>>. Acesso em: 8 maio 2019.
- MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado. *Guia para implantação do Sistema de Controle Interno na administração pública*. Cuiabá: TCE/MT, 2007. Disponível em: <<https://www.tce.mt.gov.br/publicontas/detalhePublicacao?publicacao=32>>. Acesso em: 8 maio 2019.
- MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado. *Resolução de Consulta nº 29/2010*. Cuiabá: TCE/MT, 2010. Disponível em: <<https://www.tce.mt.gov.br/arquivos/downloads/00074147/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20de%20Consulta%20n%C2%BA%200029-2010.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2019.
- MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado. *Resolução Normativa nº 13/2010*. Cuiabá/MT: TCEMT, 2007. Disponível em: <[https://www.tce.mt.gov.br/arquivos/downloads/00021297/Resolucao\\_Normativa\\_n\\_013-2010.pdf](https://www.tce.mt.gov.br/arquivos/downloads/00021297/Resolucao_Normativa_n_013-2010.pdf)>. Acesso em: 29 abr. 2019.
- MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado. *Regimento Interno*. Cuiabá/MT, 2007.

RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado. REIS, Marc Uiliam Ereira. *Painel de Controle: uma abordagem prática acerca da implementação e operacionalização do sistema de controle interno*. Porto Velho: TCE/RO, 2017.

SILVEIRA, Ligiane. *Processos de Concessão de Aposentadoria têm novo recorde de melhoria*. Controladoria Geral do Estado – CGE/MT, 2017. Disponível em: <<http://www.controladoria.mt.gov.br/-/7668903-processos-de-concessao-de-aposentadoria-tem-novo-recorde-de-melhoria>>. Acesso em: 3 maio 2019.



## **12 . O Processo dos Tribunais de Contas e os Achados de Auditoria em RPPS: a Tutela Provisória como Instrumento Efetivo da Atuação do Controle Externo**

*Romano Scapin<sup>1</sup>*

---

### **1 . Introdução**

A crise econômico-financeira do país dos últimos anos não distingue setor público do privado – também não poderia ser diferente haja vista a correlação histórica entre as duas esferas. Em relação ao Poder Público, são assustadores os números (negativos) orçamentários e financeiros da União, de vários Estados e de diversos Municípios, e, nesse contexto, as notícias de parcelamento de remuneração de servidores públicos que, antes eram raras e surpreendiam, recentemente não contam mais com a mesma capacidade de alarmar: parece que já estamos (quase) acostumados.

Os relatos de parcelamento de proventos, um pouco mais raros, decorrem dos mesmos problemas financeiros mencionados do Estado brasileiro, os quais têm potencial de repercussão em todos os setores da sociedade, de natureza pública ou privada. É por isso que a preocupação com os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) deve envolver debate amplo, plural e irrestrito no país. É dizer: o tema central que aqui se cuida não deve ficar circunscrito à discussão entre servidores públicos que podem, eventual e presente ou futuramente, enfrentar problemas com suas aposentadorias/pensões. Os problemas oriundos dos RPPS são de todos porque a todos atingem e, assim, por todos devem ser compreendidos e discutidos.

Assimilada a dimensão de tais problemas, devem-se buscar tentativas de solucioná-los. Nessa linha resolutiva, os órgãos e instituições públicas brasileiras possuem competências que lhes exigem atuação incansável e otimizada. No presente artigo, abordar-se-á a relação processual dos Tribunais de Contas com as gestões dos RPPS, em especial sob a perspectiva da expedição de tutela provisória objetivando regularizar, em tempo adequado, os achados de auditoria constatados.

Os órgãos de controle externo, responsáveis pela fiscalização da Administração Pública a atentos à efetividade de sua atuação, têm a missão de exercer suas competências constitucionais também para corrigir e aprimorar a gestão dos RPPS dos Municípios, Estados e União.

---

<sup>1</sup> Auditor Público Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – TCE/RS, Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

## 2 . Tribunal de Contas e suas Competências Constitucionais

### 2.1 Contexto histórico dos Tribunais de Contas (TCs)

A função de controle externo no Brasil, desde a primeira Constituição republicana, esteve presente na estrutura estatal orgânico-funcional, sendo relacionada, principalmente em tempos mais recentes, à atuação dos Tribunais de Contas, apesar de a titularidade do exercício da função competir ao Poder Legislativo. A relação ocorre porque as Cortes de Contas, em período mais moderno, embora atuem em cooperação ao Parlamento por vezes, agem exclusivamente sem contar com a participação deste na maior parte do exercício de atribuições da função de controle externo.

Ao tratar dessa matéria, o professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes explicitou sua compreensão de que o exercício pelo Tribunal de Contas de suas funções constitucionais implica a conformação de um sistema de controle externo próprio<sup>2</sup>, sendo, inclusive, diferente do sistema de controle externo exercido pelo Legislativo.

Relativamente a sistemas de controle externo, cabe rapidamente referir estudos de direito comparado que a doutrina já realizou<sup>3</sup>, identificando dois modos principais de organização de controle externo: em Auditorias ou Controladorias-Gerais (como é o caso, por exemplo, de Argentina – nacionalmente – Cuba, EUA, Canadá, México, Paraguai, Reino Unido, Suécia e Venezuela) e por meio de Tribunais de Contas (Alemanha, Coréia, Espanha, França, Grécia, Holanda, Japão, Portugal e Uruguai).

Ainda no âmbito do direito comparado, cabe mencionar que, na maior parte dos casos, o Tribunal de Contas é órgão autônomo que atua junto ao Poder Legislativo, mas há situações em que a Corte de Contas integra o Poder Executivo (sobretudo em países africanos), sendo possível encontrá-lo ainda, embora de forma mais rara, vinculado ao Poder Judiciário (Portugal e Angola).<sup>4</sup>

Como já mencionado, o Estado brasileiro optou pelo sistema de controle externo sob o modelo de Tribunal de Contas, que exerce a função em conjunto com o Parlamento, cada qual com sua competência definida no texto constitucional.

### 2.2 Tribunal de Contas nas Constituições Brasileiras

Partindo de pensamento e articulação de Rui Barbosa, Ministro da Fazenda do Governo Provisório, o Decreto nº 966-A foi assinado em 07/11/1890, criando um Tribunal de Contas “para o exame, revisão e julgamento de todas as operações concernentes à receita e despesas da República”.

É interessante notar que Rui Barbosa, ao definir o órgão de controle para cuja constituição havia fortemente contribuído, referiu, na exposição de motivos do Decreto

---

<sup>2</sup> Afirma o jurista que “(...) Desse modo, atento ao direito pátrio, é possível classificar o controle externo segundo a natureza do órgão que o exerce em: legislativo, judicial e dos Tribunais de Contas.” FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de Contas no Brasil: jurisdição e competência*. 4. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 103.

<sup>3</sup> Por todas as menções encontradas na pesquisa sobre o tema, cita-se a obra mais específica consultada. BARRETO, Pedro Humberto Teixeira. *O sistema tribunais de contas e instituições equivalentes: um estudo comparativo entre o modelo brasileiro e o da União Europeia*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

<sup>4</sup> PASCOAL, Valdecir. *Direito financeiro e controle externo*. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 122.

mencionado, que se tratava de “corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura, que colocado em posição autônoma com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, exerce funções vitais no organismo constitucional”.<sup>5</sup>

Pouco depois, em 1891, o Tribunal de Contas foi previsto constitucionalmente (também sob forte influência de Rui Barbosa) e manteve-se em todas as Constituições brasileiras desde então, estando o prestígio e a valorização constitucionais da Instituição associados às liberdades democráticas: por duas vezes, suas atribuições foram reduzidas – nas Cartas ditatoriais de 1937 (Estado Novo) e 1967 (Ditadura Militar) – e por duas vezes, com a redemocratização, recuperou e ampliou suas atribuições – nas Constituições democráticas de 1946 e 1988.

Desde a primeira Constituição da República, o Tribunal de Contas alterou sua disposição topológica dentro do texto constitucional, já tendo sido previsto: nas Disposições Gerais (art. 89 da Constituição de 1891); como órgão de cooperação nas atividades governamentais (arts. 95 a 98, da Constituição de 1934); na parte relativa ao Poder Judiciário (na Constituição de 1937, arts. 99 a 114); e, finalmente, na parte referente ao Poder Legislativo (nas Constituições de 1946, 1967, 1969 e 1988).

### 2.3 Tribunal de Contas na Constituição de 1988

Atualmente, o núcleo essencial das disposições constitucionais relativas aos Tribunais de Contas encontra-se entre os arts. 70 e 75 da Carta Magna, havendo outros artigos (da mesma envergadura normativa) que são importantes para organização e funcionamento das Cortes de controle no Brasil.

É importante destacar que a Constituição de 1988 foi inovadora ao prever expressamente o “Tribunal de Contas da União”, instituição responsável pelo exercício do controle externo de toda a estrutura administrativa vinculada à União. Além do TCU, o sistema de controle externo no Brasil é composto por mais 32 Tribunais de Contas em todo o país – são 26 Tribunais de Contas Estaduais que exercem o controle externo em suas respectivas entidades federadas, um Tribunal de Contas do Distrito Federal, dois Tribunais de Contas Municipais, um em São Paulo e outro no Rio de Janeiro, que cuidam exclusivamente das capitais, e mais três Tribunais de Contas Estaduais dos Municípios – Bahia, Goiás e Pará – que exercem o controle externo exclusivamente sobre os Municípios de cada Estado citado.

No ponto, cabe destacar que o constituinte consagrou, no art. 75 da CRFB<sup>6</sup>, o princípio da simetria para o sistema de Tribunais de Contas, ao passo que previu regra no sentido de que as disposições constitucionais relativas ao Tribunal de Contas da União também se aplicam, no que couber, à organização, composição e fiscalização aos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

---

<sup>5</sup> MARANHÃO, Jarbas. Heraclio Salles e o Tribunal de Contas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 38, n. 149, jan./mar. 2001, p. 55.

<sup>6</sup> Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios. BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constitucao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 13 mar. 2016.

Além das disposições constitucionais, também há legislação infraconstitucional, de abrangência nacional, que trata dos TCs, cabendo destacar a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 8.666/93), a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) e a Lei de Crimes Fiscais (Lei nº 10.028/2000).

Avançando a uma importante premissa para o presente artigo, afirma-se que, diante das competências constitucionais conferidas aos TCs e de tudo que o controle externo representa à democracia, à república e aos direitos fundamentais<sup>7</sup>, pode-se extrair, em síntese, uma finalidade institucional ampla da atuação do controle externo: tutelar a boa administração pública quanto às facetas de gestão cuja fiscalização lhe compete por comando constitucional, principalmente para cumprir dois objetivos – (a) a tutela do bom uso do recurso público (resumidamente, denominada de tutela do erário);<sup>8</sup> e (b) avaliação dos gestores públicos (por meio dos **juízos** de contas irregulares, regulares ou regulares com ressalvas ou de **emissão de pareceres prévios** desfavoráveis ou favoráveis quando do exame das contas públicas).

Ao que importa precipuamente ao presente texto, o primeiro grande objetivo institucional citado é que exige dos Tribunais de Contas a melhor atuação possível para resolver as irregularidades de gestão em RPPS, o que deve ocorrer por meio de processo adequado. Pois bem, tendo em vista a finalidade da função estatal de controle externo<sup>9</sup>, entende-se que seu processo (aqui denominado de processo *de contas* ou de *controle externo*) deverá, conseqüentemente, revestir-se de características e observar princípios tendo como finalidade a tutela da boa administração pública.

A expedição de provimentos provisórios nos processos de contas, assunto do presente artigo, está relacionada com o objetivo de tutelar o erário (imediate ou mediateamente). Em relação à avaliação do gestor e sua punição, são finalidades que exigem cognição exauriente e plena, de modo que não se cogita a utilização de provimentos provisórios, para os quais, vale referir desse logo, são autorizados a decisão baseada em cognição sumária. Portanto, sobre o objetivo do processo de contas relativo à tutela do erário é que

---

<sup>7</sup> Aprofundando o tema, desenvolvi algumas linhas a respeito durante minha dissertação de mestrado (“A EXPEDIÇÃO DE PROVIMENTOS PROVISÓRIOS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS: Das ‘Medidas Cautelares’ à Técnica Antecipatória no Controle Externo Brasileiro”), *no prelo* pela Editora Fórum.

<sup>8</sup> Por relevante, destaca-se que Rui Barbosa, na Exposição de Motivos do Decreto 966-A (que criou o Tribunal de Contas da União), já expunha a tutela dos recursos públicos como finalidade institucional do Tribunal de Contas, ao comparar os sistemas francês e italiano de fiscalização sobre a Administração Pública, *in verbis*: “Dos dois sistemas, o último é o que satisfaz cabalmente os fins da instituição, o que dá toda a elasticidade necessária ao seu pensamento criador. Não basta julgar a administração, denunciar o excesso cometido, colher a exorbitância, ou a prevaricação, para as punir. Circunscrita a estes limites, **essa função tutelar dos dinheiros públicos** será muitas vezes inútil, por omissa, tardia, ou impotente. Convém levantar, entre o poder que autoriza periodicamente a despesa e o poder que quotidianamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e de outro, que, comunicando com a legislatura, e intervindo na administração, seja, não só o vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetração das infrações orçamentárias por um veto oportuno aos atos do executivo, que direta ou indireta, próxima ou remotamente discrepem da linha rigorosa das leis de finanças.” (grifou-se)

<sup>9</sup> No ponto, ressalta-se o entendimento de que o Estado brasileiro é organizado e constituído por várias funções estatais, cujas competências são exercidas pelos Poderes e instituições autônomas de acordo com comandos constitucionais, sendo que uma de tais funções é a de *controle externo*. Estudo mais aprofundado de tal matéria foi explicitado, em conjunto com as respectivas conclusões, na dissertação de mestrado antes referida.

o texto preocupar-se-á, tendo em vista a boa gestão de RPPS estar relacionada à boa gestão de recursos públicos.

Nesse contexto, deve-se reconhecer que, atualmente, as atuações dos Tribunais de Contas ainda estão muito voltadas para compreensão de que a indenização do dano causado pela má gestão pública pode representar uma resposta satisfatória dada pelo processo de contas. Ocorre que a evolução dos estudos processualistas demonstrou que a efetiva tutela dos direitos deve priorizar que se evite a violação do direito tutelado pelo processo e pela função estatal correspondentes, não se contentando, portanto, apenas com a superveniente indenização ressarcitória ou responsabilização punitiva.

Os instrumentos provisórios, dessa forma, poderiam ser utilizados antes mesmo de se cogitar a dimensão indenizatória do processo de contas – já que o dano seria evitado ou estancado. Aliás, com a utilização de tais ferramentas, não somente o dano, mas também o ilícito<sup>10</sup> poderia ser evitado previamente a sua ocorrência ou corrigido o quanto antes, sem necessariamente esperar pela cognição plena e exauriente no processo.

Por essa perspectiva, é que se pretende abordar o enfrentamento processual do controle externo em relação aos achados de auditoria em RPPS. Exposto e sedimentado tal raciocínio, passa-se, neste momento, ao reconhecimento das principais irregularidades nas gestões dos Regimes Próprios.

### 3 . Principais Achados de Auditoria em RPPS

#### 3.1 O RPPS no Brasil

É assegurado constitucionalmente (art. 40) aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, “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.”

De origem constitucional, os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) regulamentam-se, primariamente, pelas diversas regras e princípios da Carta Magna brasileira e, no âmbito infraconstitucional, a Lei Federal nº 9.717/98 é o instrumento normativo que dispõe sobre regras gerais para sua organização e seu funcionamento.

Para além disso, e ainda sob o viés de normatização em âmbito nacional, os regimentos infralegais derivados das Portarias elaboradas e publicadas pelo órgão competente do Poder Executivo (atualmente, a Secretaria de Previdência vinculada ao Ministério da Economia) também são de observância obrigatória para as gestões dos RPPS.

Analisando o cenário de todo o território pátrio, constata-se que o país, constituído de 5.598 entes federativos, conta atualmente com **2.139** RPPS, incluindo a União, os 26 estados, o Distrito Federal e 2.111 dos 5.570 municípios<sup>11</sup>. Entre todos os estados, o Rio

---

<sup>10</sup> No processo civil brasileiro, convém referir desde agora, o doutrinador que protagonizou a diferenciação entre os conceitos de *ilícito* e *dano* foi Marinoni, em sua obra *Tutela inibitória*. Para fazê-lo, definiu basicamente que *ilícito* é ato contrário ao direito e *dano* é um prejuízo juridicamente relevante, não tendo como se confundir os dois conceitos. MARINONI, Luiz Guilherme. *Tutela inibitória*. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

<sup>11</sup> Informação de 16/05/2019, extraída do sítio oficial da Previdência: <<http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps/>>.

Grande do Sul é o que apresenta o maior número de Regimes Próprios para previdência de servidores públicos efetivos: os 329 RPPS do Estado gaúcho (um do Estado e 328 dos municípios)<sup>12</sup> estão bem à frente dos 221 RPPS do Estado paulista, segundo ranqueado na relação dos entes com maiores quantidades de Regimes Próprios. Ou seja, o Rio Grande do Sul está com larga superioridade quantitativa, ao menos em termos absolutos, na comparação com os demais estados brasileiros.

### 3.2 Achados de Auditoria nos RPPS do Rio Grande do Sul

Atento a isso, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS), de forma inovadora e estratégica, acrescentou ao seu Quadro de Auditores Públicos Externos, a partir da Lei nº 13.777, de 30/08/2011, a categoria de Bacharel em Ciências Atuariais, objetivando qualificar a fiscalização das gestões dos RPPS em território gaúcho.

Consequência de tal qualificação, estudo que revelou as “Melhores Práticas na Gestão dos Regimes Próprio de Previdência Social – RPPS”<sup>13</sup> foi produzido e divulgado em 2017, com o intuito de auxiliar os gestores no sentido de corrigirem – ou evitarem – possíveis irregularidades na administração de tais Regimes. Não obstante a intenção colaborativa da Corte de Contas gaúcha, inevitável era que irregularidades continuassem a ser cometidas pelos gestores públicos e constatadas durante os processos de fiscalização de controle externo. Nesse contexto, e diante da similaridade dos diversos achados detectados, é possível sintetizar as principais – ou as mais recorrentes – irregularidades das gestões dos RPPS gaúchos – e que, provavelmente, devem também ocorrer nos Regimes dos outros entes federativos brasileiros.

Nos exercícios de 2017 e 2018<sup>14</sup>, os achados de auditoria de RPPS, com referência às irregularidades mais comuns<sup>15</sup>, apontados pelos trabalhos de fiscalização nos processos de contas de gestão dos municípios gaúchos podem ser assim resumidos<sup>16</sup>, por ordem de recorrência:

---

<sup>12</sup> Informação de 16/05/2019, conforme quadro do “Quantitativo de Regimes por UF” extraído do link: <<http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps/>>.

<sup>13</sup> Disponível em: <[http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/orientacoes\\_gestores/relatorio\\_RPPS.pdf](http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/orientacoes_gestores/relatorio_RPPS.pdf)>. Data de acesso: 30/05/2019.

<sup>14</sup> Em relação ao ano de 2018, destaca-se que, em 30/05/2019 (data de finalização do presente artigo), não estão concluídos todos os Relatórios de Auditoria dos processos de contas de gestão, tendo em vista que o prazo final para conclusão vai até 30/06/2019. Na data da última consulta (30/05/2019), o panorama diagnosticado (acima exposto) é resultado do encerramento de, aproximadamente, 65% do total de processos de contas de gestão (de 2018) dos Executivos Municipais e órgãos municipais da Indireta que possuem gestão de RPPS (o universo total é composto por 35 Autarquias e 291 Fundos, do qual já foram concluídos os Relatórios, respectivamente, em 25 e 189 órgãos fiscalizados).

<sup>15</sup> Há achados de auditoria que não são referenciados, pelas Equipes de Auditoria, de acordo com achados cujos títulos são pré-classificados. Na pesquisa efetuada, achados sem referência totalizaram 109 ocorrências.

<sup>16</sup> O TCE-RS estrutura seus Relatórios de Auditoria por sistema denominado *e-Relatório*, no qual é possível visualizar os achados de auditoria catalogados por “gênero”. No gênero RPPS, há diversos achados comuns que são intitulados de maneira idêntica, de modo que permitem pesquisa sobre os principais (ou mais recorrentes) achados de auditoria.

<b>Títulos dos Achados de Auditoria</b>	<b>Quantidades de Achados</b>
Ausência/atraso de recolhimento integral das Contribuições Previdenciárias Patronais	70
Certificado de regularidade previdenciária vencido	45
Falta de providências de meios para o recebimento da compensação previdenciária	36
Ausência de Recadastramento Previdenciário dos servidores	27
Atraso na realização da avaliação atuarial anual	27
Ausência de avaliação atuarial anual	16
Irregularidades na formação/composição/atuação dos Conselhos/Comitês	15
Irregularidades no acordo de parcelamento com o RPPS	15
Ausência de medidas que promovam o equilíbrio financeiro e atuarial do Fundo/a amortização do déficit atuarial	14
Irregularidades na organização do RPPS	13
Ausência/atraso do repasse integral das Contribuições Previdenciárias descontadas dos servidores	12
Gestor e/ou membros do comitê de investimentos suficientes com certificação em mercado de capitais	10
Cadastro Previdenciário com ausência de elementos importantes para a realização da Avaliação Atuarial	9
Repasse a menor das contribuições	8
Irregularidades no pagamento/cálculo de benefícios	7
Irregularidades na alíquota de contribuição	6
Divergências entre registros contábeis e contas bancárias de RPPS	6
Pagamento indevido de benefício previdenciário para aposentado/pensionista falecido	6
Irregularidades na aplicação dos recursos	5
Ausência de ingresso dos recursos da compensação previdenciária	4
Excessos/Irregularidades das despesas administrativas	3
Irregularidades no cadastro previdenciário	3
Irregularidades na segregação dos recursos financeiros do Ente e do RPPS	1

Analisando-se pelo critério dos efeitos dos achados<sup>17</sup>, a relação acima revela basicamente dois grandes grupos de irregularidades na gestão de RPPS: um, os achados cujos efeitos imediatos e diretos são, notoriamente, financeiros e, dois, aqueles que, ao menos imediata e diretamente, não há repercussão financeira.

Por essa proposta de divisão sistemática, no primeiro grupo, classificam-se as seguintes irregularidades: (a) ausência/atraso de recolhimento integral das Contribuições Previdenciárias Patronais; (b) falta de providências de meios para o recebimento da compensação previdenciária; (c) ausência/atraso do repasse integral das Contribuições Previdenciárias descontadas dos servidores; (d) repasse a menor das contribuições; (e) Irregularidades na aplicação dos recursos; (f) ausência de ingresso dos recursos da compensação

<sup>17</sup> Aqui, cabem algumas explicações conceituais, encontradas em Manuais de Auditoria. Na realização dos procedimentos de auditoria, são identificados os Achados de Auditoria, que consistem em ato/fato significativo, passível de relato pelo auditor, constituído de quatro atributos essenciais: situação encontrada ou condição, critério, causa e efeito. Os Achados de Auditoria decorrem da comparação da situação encontrada com o critério pré-estabelecido e devem ser devidamente comprovados. O achado pode ser negativo, quando revela impropriedade ou irregularidade, ou positivo quando aponta boas práticas de gestão.

previdenciária; (g) pagamento indevido de benefício previdenciário para aposentado/pensionista falecido; (h) irregularidades no pagamento/cálculo de benefícios; (i) Excessos/Irregularidades das despesas administrativas; (j) irregularidades na alíquota de contribuição.

Para essas hipóteses, passa-se a denominar tais achados de financeiros, exclusivamente para fins de padronização nominal. Como dito, a característica em comum dessas irregularidades refere-se aos efeitos imediatos, de caráter financeiro, aos Fundos de RPPS. Na grande parte desse grupo, a situação de irregularidade é, em resumo, a não entrada de recursos que deveriam estar sendo aportados ao Fundo previdenciário, de acordo com a legislação vigente. A justificativa apresentada pelos responsáveis para tais casos, em regra, é a ausência (presente ou iminente) de recursos financeiros para cumprir com tal compromisso legal em função de todas as demais despesas necessárias da gestão pública que administra.

De outro lado, no segundo grupo, classificam-se os achados a seguir: (1) certificado de regularidade previdenciária – CRP – vencido; (2) ausência de Recadastramento Previdenciário dos servidores; (3) atraso na realização da avaliação atuarial anual; (4) irregularidades na formação/composição/atuação dos Conselhos/Comitês; (5) irregularidades na organização do RPPS; (6) ausência de medidas que promovam o equilíbrio financeiro e atuarial do Fundo/a amortização do déficit atuarial; (7) gestor e/ou membros do comitê de investimentos suficientes com certificação em mercado de capitais; (8) irregularidades no acordo de parcelamento com o RPPS; (9) Cadastro Previdenciário com ausência de elementos importantes para a realização da Avaliação Atuarial; (10) divergências entre registros contábeis e contas bancárias de RPPS; (11) irregularidades no cadastro previdenciário; e (12) irregularidades na segregação dos recursos financeiros do Ente e do RPPS.

Aqui, nos casos de irregularidades na constituição, organização, de metodologia atuarial ou transparência na gestão do RPPS, definiu-se denominá-las de *formais*, com a mesma finalidade de padronização acima mencionada. No ponto, cabe destacar que a inexistência de efeito financeiro imediato não diminui a gravidade da irregularidade constatada. Às vezes, é justamente o contrário: a irregularidade formal pode ser muito mais grave do que a financeira, em consequência do prejuízo causado à viabilidade financeira e atuarial do Fundo na perspectiva de longo prazo.

Destaca-se, ainda, a possibilidade de haver correlação entre os achados ou de potencial para sua classificação nas duas naturezas, situações que podem implicar, em análise mais ampla, concomitância de características *financeira* e *formal* na irregularidade constatada. Por exemplo, a ausência de obtenção de CRP impede o ente de receber a compensação previdenciária, de modo que o primeiro achado, de natureza *formal* incipientemente, também pode agregar atributos de caráter *financeiro*. Por outro lado, as irregularidades dos itens 6, 8 e 10 podem também gerar efeito financeiro imediato, na medida em que, respectivamente, (6) se o município não implementar o plano de custeio correta e tempestivamente, deixando de pagar as alíquotas adequadas, poderá onerar as próximas gestões municipais<sup>18</sup> com pagamentos maiores do que seriam necessários; (8) a irregularidade nos acordos de parcelamentos também engloba as situações de pagamentos a menor do que os valores pactuados e, portanto, devidos pela gestão do Fundo, gerando efeitos financeiros imediatos; e (10) as divergências podem ter como causa desvios de

---

<sup>18</sup> A caracterização do “efeito imediato” dependerá, então, do tempo transcorrido até que a irregularidade gere efeito financeiro.

recursos financeiros, cujos efeitos imediatos, portanto, extrapolariam o aspecto formal e também se qualificaram como financeiros.

De qualquer sorte, a terminologia e a catalogação indicadas são acessórias para o objetivo principal do presente artigo. Com efeito, a intenção é apresentar hipótese propositiva, para fins de reflexão e discussão, que permita o enfrentamento processual adequado, pelo exercício do controle externo, frente aos atos irregulares de gestão dos RPPS, tanto em relação aos (ditos) *financeiros* quanto aos (aqui denominados de) *formais*.

Para tanto, é necessário compreender a utilização de provimentos provisórios nos processos de controle externo dos Tribunais de Contas.

#### 4. Provimentos Provisórios Frente às Irregularidades de RPPS

##### 4.1 A Técnica Antecipatória no Processo de Contas

A famigerada morosidade para realização de atos decisórios que visam à prestação de tutela de direitos, estendendo em demasia o lapso temporal entre o início do processo e a decisão definitiva que busca estabelecer justiça ao caso concreto analisado, não representa situação exclusiva dos órgãos do Poder Judiciário: os órgãos de controle externo padecem do mesmo diagnóstico. E o remédio para superar a doença, num primeiro momento, é idêntico ao receitado no processo civil: a necessidade de antecipação dos atos decisórios processuais. A constatação de que a lentidão desprestigia os mecanismos formais de resolução de litígios acabou valorizando a figura da técnica antecipatória no processo<sup>19</sup>, o que deflagrou, também no âmbito do processo de contas, a reflexão quanto à utilidade de provimentos provisórios.

Considerando a aproximação do processo de contas ao processo civil, assim como a moderna sistematização da matéria trazida pelo novo Código de Processo Civil, entende-se que a forma mais adequada – e com fundamentos – para qualificar as decisões das Cortes de Contas que utilizam a “técnica antecipatória” é identificá-las por “provimentos provisórios” – superando a atual denominação de “medidas cautelares”.

Nos processos desenvolvidos junto aos Tribunais de Contas, o bem jurídico tutelável corresponde ao direito de a sociedade contar com boa administração por parte dos gestores da coisa pública, em especial no que diz respeito à boa utilização dos recursos públicos, denominando-se de direito fundamental à boa administração pública.

É importante alertar que o direito à boa administração pública é sempre coletivo, mas pode igualmente se constituir, por vezes, como direito individual específico de pessoas naturais ou jurídicas, como é o caso, por exemplo, (i) de uma empresa licitante que deseja ver respeitada a legislação, por parte do Poder Público, para satisfazer seu direito a participar de justa concorrência pública; ou (ii) de uma pessoa cuja classificação em concurso público não teve a ordem de chamamento respeitada e, por isso, pretende realizar seu direito à nomeação.

---

<sup>19</sup> Aliás, nesse contexto, percebe-se um deslocamento do foco de atenção principal do processo. Se outrora as sentenças eram o *triumfo* mais cobiçado pelas partes e influenciavam a estratégia para os demais atos processuais, hoje o ponto nevrálgico do litígio, em diversos casos, é a (chamada) *liminar* e a *antecipação de tutela*. O objeto da disputa fundamental, em diversos processos, deixou de ser a sentença final favorável – distante no tempo – mas a antecipada prestação jurisdicional, cuja precariedade, muitas vezes, deixa de ser relevante diante de sua longa vigência.

De qualquer sorte, o certo é que os processos que expressam o exercício da função estatal de controle externo pelos Tribunais de Contas devem contar com os meios necessários para tutelar mencionado direito, dando-se concretude, assim, a teoria da processualidade ampla.

Decorre dos valores e princípios formadores do Estado Constitucional, a ideia de que a tutela dos direitos, inclusive a desse direito fundamental, deve ocorrer de maneira adequada, tempestiva e efetiva.

Dessa forma, a tutela jurídica protegida pelo processo de contas deve contar com técnicas processuais adequadas, tempestivas e efetivas. Com efeito, a evolução dos estudos do processo civil demonstrou que a técnica processual antecipatória é necessária para concretização da tutela com as características mencionadas nos casos de urgência e evidência. Em outras palavras, é dizer que o processo civil exige a adoção de provimentos provisórios caracterizados pela *sumariedade* de cognição.

Considerando a aplicação subsidiária do processo civil ao processo de contas, é de se cogitar que as situações em que se autoriza a técnica antecipatória de tutela nas decisões do processo civil também sejam amplamente aproveitáveis para utilização no processo de contas.

No ponto, cumpre destacar que o poder geral de cautela, reconhecido aos Tribunais de Contas pelo Supremo Tribunal Federal, em verdade, abarca não só a possibilidade de expedição de medidas cautelares que visassem a garantir a efetividade final do processo, na função de assecuração do direito, mas também se estende para o outro caso de tutela de urgência reconhecido pela doutrina – o de tutela antecipada/satisfativa.

Tal entendimento decorre de análise das funções/finalidades conferidas às denominadas medidas cautelares, conforme entendimento do próprio STF. Do exame, resultou a percepção de que a Suprema Corte identificava sempre como medida cautelar as situações que, na verdade, ora correspondiam, de fato, à tutela cautelar, ora correspondiam aos casos de tutela satisfativa. Ao cometer equivocada igualização, o Supremo acabou utilizando como critério de identificação somente a estrutura do provimento e o conceito de que toda decisão sumária configura-se como cautelar. Todavia, fez-se necessário utilizar a lente funcional<sup>20</sup> para redefinir a classificação de medida cautelar feita pelo STF, adequando-a no sentido de conferir nova roupagem à possibilidade de expedição, nos processos de contas, de decisões sumárias que atendessem à tutela cautelar ou à satisfativa: os provimentos provisórios de urgência.

Portanto, entende-se que a relação entre a tutela de urgência e o processo de contas está reconhecida, de forma consolidada, pela jurisprudência do Supremo. Corretamente, afirmou o vértice máximo do Poder Judiciário brasileiro que os Tribunais de Contas podem lançar mão de provimentos provisórios que assegurem o direito discutido no processo de contas ou mesmo o realizem, por meio de decisão com cognição sumária, a fim de evitar a falta de efetividade do processo em razão dos efeitos maléficos do tempo.

Dessa forma, compreende-se que os dispositivos do novel Código de Processo Civil relacionados aos provimentos provisórios de urgência devem ser utilizados junto aos processos de contas, adaptando-se, por evidente, as eventuais partes que não se conectem à realidade do órgão de controle externo. Nessa linha, afirma-se que a tutela provisória de

---

<sup>20</sup> Mudança de instrumento visual protagonizada, inicialmente, por Baptista Da Silva, como visto, e seguida por vasta doutrina que acompanhou sua linha.

urgência, seja cautelar, seja satisfativa, poderá ser concedida em caráter antecedente ou incidental<sup>21</sup>.

De outro lado, a tutela de urgência apresenta como requisitos legais a existência de “elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo”<sup>22</sup>. Observa-se que o legislador previu condições idênticas à concessão da tutela de urgência<sup>23</sup>, restando a diferenciação conceitual percebida somente a partir do ângulo da tutela final que está sendo antecipada provisoriamente. Quanto à probabilidade do direito, é indiscutível que representa elemento comum entre as tutelas provisórias satisfativa e cautelar, esclarecendo a doutrina que o critério concessivo refere-se à “probabilidade lógica – que é aquela que surge da confrontação das alegações e das provas com os elementos disponíveis nos autos, sendo provável a hipótese que encontra maior grau de confirmação e menor grau de refutação nesses elementos”<sup>24</sup>. Quanto ao outro requisito, destaca-se que, objetivando superar os conceitos inapropriados utilizados pelo Código, a doutrina sugere que os requisitos do perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo sejam compreendidos e classificados com a expressão perigo na demora. Assim, a tutela provisória de urgência exigiria que a parte evidenciasse o “perigo que a demora no oferecimento da prestação jurisdicional (*periculum in mora*) representa para a efetividade da jurisdição e a eficaz realização do direito”<sup>25</sup>.

Não se pode esquecer que “a tutela provisória pode fundamentar-se em urgência ou evidência”<sup>26</sup> no processo civil. Assim, o gênero dos provimentos provisórios comporta, ainda, os provimentos para tutela de evidência, além dos de urgência. Considerando a aplicação subsidiária do processo civil ao processo de contas, resta mais fácil compreender o raciocínio que sustenta a possibilidade de proteção à tutela da evidência no processo de contas: o titular do direito<sup>27</sup> que se evidencia como mais provável na discussão jurídica merece ter sua pretensão protegida adequadamente por meio de técnica processual, o que

---

<sup>21</sup> Art. 294, parágrafo único, do CPC. BRASIL. *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm)>. Acesso em: 11 mai. 2019.

<sup>22</sup> Art. 300, do CPC. *Ibid.*, acesso em: 11 mai. 2019.

<sup>23</sup> Na mesma linha: “No entanto, quer se trate de tutela antecipada, quer de cautelar, os requisitos para a concessão delas são agora os mesmos: juízo de probabilidade e perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo (art. 300, caput)”. MORAES, Voltaire de Lima. *Novo código de processo civil anotado/OAB*. Porto Alegre: OAB/RS, 2015, p. 239.

<sup>24</sup> WAMBIER, Teresa Arruda Alvin et al. *Breves comentários ao novo código de processo civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 782 – no capítulo escrito por Daniel Mitidiero.

<sup>25</sup> DIDIER JR., Fredie, BRAGA, Paula Sarno e OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e tutela provisória*. 10. ed. Salvador: Jus Podivm, 2015, p. 597.

<sup>26</sup> Art. 294, do CPC. BRASIL. *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm)>. Acesso em: 11 mai. 2019.

<sup>27</sup> O legítimo titular do direito discutido no processo de contas é, obviamente, o povo, que é representado pela atuação dos servidores que deflagram o processo de contas (carreira cujos integrantes normalmente são denominados de Auditores) e dos membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (citados no art. 73, §2º, I, da CRFB). Deve-se ressaltar que o direito discutido no processo de contas também pode representar direito individual, de interesse também de pessoas da sociedade, como é o caso, por exemplo, do direito de servidores públicos em seus atos de admissão ou aposentadoria e de empresas que participam de licitações públicas, situações que são decididas e tuteladas no âmbito do processo de contas.

sustenta a possibilidade de uso da técnica antecipatória para expedição de provimentos provisórios para realização da tutela da evidência.

Portanto, em razão de as competências constitucionais dos Tribunais de Contas demonstrarem sua função de tutelar o direito à boa administração pública, o exercício de tal função deve ocorrer por meio de processo que permita a aplicação das tutelas de urgência e da evidência, já que essas representam tutelas sintonizadas com a teoria da tutela dos direitos – sendo ambas concretizáveis pela expedição de provimentos antecipatórios/provisórios.

Valendo-se das normas vigentes para tutela provisória, pode-se inferir que, também no processo de contas, “a tutela provisória conserva sua eficácia na pendência do processo, mas pode, a qualquer tempo, ser revogada ou modificada”.<sup>28</sup> Além disso, poderá o Ministro/Conselheiro do Tribunal de Contas “determinar as medidas que considerar adequadas para efetivação da tutela provisória”<sup>29</sup>, o que demonstra a maleabilidade da técnica executiva a ser empregada ao caso concreto, sem haver rigidez quanto a sua tipicidade, justamente para que o processo conte com a efetividade que dele se espera. De outro lado, a “consideração de adequação” a ser feita pelo julgador, para escolher as medidas que efetivarão a tutela provisória, não significa exercício de convencimento particular, com critérios pessoais que pretendam justificar porque a medida “A” e não a “B” foi adotada. Os critérios para escolher quais medidas devem ser consideradas adequadas pertencem à Ciência do Direito e não ao Ministro/Conselheiro julgador do caso concreto. Tal percepção implica a necessidade de argumentação técnico-jurídica para fundamentar a escolha da medida “A” e não a “B”, principalmente mediante ponderação a ser realizada em todos os níveis da estrutura trifásica da proporcionalidade<sup>30</sup>.

Finalizando o presente tópico, destaca-se que, por analogia à previsão do art. 299 do CPC, a tutela provisória no processo de contas deverá ser requerida ao Ministro/Conselheiro responsável pela fiscalização da gestão cujo ato seja impugnado, nos casos em que o respectivo processo de contas já tenha sido distribuído a um dos julgadores. Nessa situação, a tutela provisória será concedida em caráter dito “incidental”, em razão de ocorrer de forma incidental a processo já em andamento. A outra hipótese de concessão de tutela provisória, no que se refere ao critério momento processual de seu deferimento, é a de caráter antecedente, realizada antes da deflagração de qualquer processo de contas, mas que se restringe somente aos casos de tutela de urgência.

Independentemente do momento processual de aplicação da tutela provisória nos processos de contas, o que realmente importa é sua possibilidade – a qual, se confirmados os requisitos, deve ser enxergada como obrigatoriedade visando ao processo de controle externo adequado e efetivo. No próximo tópico, analisar-se-á a utilização de provimentos provisórios especificamente nos casos de achados de auditoria na gestão de RPPS.

---

<sup>28</sup> Art. 296, do CPC. BRASIL. *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)>. Acesso em: 11 mai. 2019.

<sup>29</sup> Art. 297, do CPC. *Ibid.*, acesso em: 11 mai. 2019.

<sup>30</sup> Nesse sentido, Mitidiero ensina que: “Em um sistema atípico de técnica executiva, os postulados da adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito devem estruturar argumentativamente o emprego da técnica executiva a fim de que o poder judicial de escolha da técnica processual possa ser intersubjetivamente controlável”. WAMBIER, Teresa Arruda Alvin et al. *Breves comentários ao novo código de processo civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 778-779.

#### 4.2 A Tutela Provisória nos Achados de Auditoria de RPPS

Atualmente, os regramentos dos Tribunais de Contas no Brasil preveem a utilização de medidas cautelares em seus processos de contas. Como visto anteriormente, a definição de que as Cortes de Contas podem utilizar medidas cautelares em seus expedientes permite inferir que, em verdade, os provimentos de tutela de urgência (conceito normativo oriundo do CPC) podem ser expedidos nos processos de contas, seguindo a lógica extraída da *ratio decidendi* dos precedentes do STF que, analisados conjuntamente, autorizaram tal hipótese.

Por isso, os achados de auditoria, pelo viés da tutela provisória, vêm sendo enfrentados nos processos de controle externo apenas pela tutela de urgência – sem cogitar-se a utilização de tutela da evidência. Não é diferente quando se trata de casos de irregularidade em RPPS. Assim, diversos casos atualmente já são discutidos, nos processos de controle externo, relativamente à expedição de medidas cautelares (ou provimentos de urgência) em achados de auditoria constatados junto às gestões de RPPS<sup>31</sup>.

Em tais processos, discute-se sobre achados de auditoria financeiros ou formais, sendo viável, defende-se neste artigo, o enfrentamento da matéria por provimento de tutela provisória, tanto a de urgência quanto a de evidência, se preenchidos os devidos requisitos.

Neste tópico, analisar-se-ão, exemplificativamente, alguns casos de possível correlação entre os achados de caráter financeiro e formal e os provimentos provisórios.

Nos casos das irregularidades formais, a aplicação da tutela provisória de urgência pode ser menos frequente, em razão de eventual dificuldade de demonstração do requisito do perigo na demora. A probabilidade do direito, na maior parte dos casos, é de mais fácil evidência, restando, portanto, o convencimento quanto ao perigo causado pela tardança da atuação do controle externo. Em algumas irregularidades, o perigo de tal demora é notório na medida em que se reconhece proporcionalidade direta entre o tempo de regularização do achado e o risco (ou dificuldade) para o RPPS se (re)equilibrar. Em outras palavras, quanto mais tempo transcorrer para a adoção de providências necessária ao exato cumprimento da lei, maior será a dificuldade para o ajustamento atuarial do RPPS, devendo-se analisar se tal demora pode causar a irreversibilidade (ou quase isso) de um quadro de insustentabilidade financeira do Fundo previdenciário. Por exemplo, o atraso ou a ausência de realização da avaliação atuarial anual, a ausência de medidas que promovam o equilíbrio financeiro e atuarial do Fundo, o Cadastro Previdenciário com ausência de elementos importantes para a realização da Avaliação Atuarial (a depender da essencialidade dos elementos ausentes) representam situações cuja demora de resolução, em regra, prejudica demasiadamente a boa gestão do fundo. Com base em juízo de razoabilidade, deve-se avaliar se o perigo na demora causado pela irregularidade não sanada exigirá a aplicação de tutela provisória de urgência.

De outro lado, em outras situações de achados formais, a tutela da evidência pode ser mais adequada – ou a única alternativa provisória viável – na medida em que dispensa o requisito da urgência (o perigo na demora). Quando as peças de controle externo (sejam elas oriundas da auditoria, do Ministério Público de Contas ou até de denúncias do

---

<sup>31</sup> Cita-se, exemplificativamente, que no TCE-RS houve 10 processos de controle externo, no período de 2015 a 2019, em que houve análise de pedido/sugestão de expedição de medida cautelar, são eles: 10093-0200/15-9, 10734-0200/15-8, 7041-0200/17-5, 7047-0200/17-1, 7057-0200/17-3, 11430-0200/18-4, 13713-0200/18-8, 5005-0200/18-2, 22053-0200/18-7, 5016-0200/19-5.

controle social) forem instruídas “com prova documental suficiente dos fatos constitutivos do direito do autor, a que o réu não oponha prova capaz de gerar dúvida razoável”<sup>32</sup>, será expedível provimento de tutela provisória da evidência, para o fim de adoção das providências necessárias ao exato cumprimento da lei. No ponto, deve-se destacar que o “direito do autor” significa o direito da sociedade à boa administração pública no que tange à gestão do RPPS e o “réu” é a figura do gestor público que, diante da irregularidade cometida, deve responder ao controle externo.

Outras hipóteses que autorizam a aplicação da tutela da evidência são a “caracterização do abuso do direito de defesa ou do manifesto propósito protelatório da parte” ou “quando as alegações de fato puderem ser comprovadas apenas documentalmente e houver tese firmada em julgamento de casos repetitivos ou em súmula vinculante”<sup>33</sup>. Em relação à redação da parte final dessa segunda hipótese, ressalta-se que a doutrina processualista alerta para “equivoco de orientação em que incidiu o legislador a respeito do tema dos precedentes”<sup>34</sup>.

Não haveria lógica para tutelar a evidência somente nos casos de a tese estar fundamentada em julgamentos de casos repetitivos (que seriam os casos do incidente de resolução de demandas repetitivas, arts. 976 a 987, e dos recursos repetitivos, arts. 1.036 a 1.041 – todos dispositivos do novo CPC) ou em súmulas vinculantes, deixando de fora a possibilidade de proteção diferenciada à evidência nos casos de outras teses que podem igualmente estar fundadas em precedentes<sup>35</sup>. Assim, por interpretação sistemática, teleológica e extensiva da regra do art. 311, II, do novo CPC<sup>36</sup>, a tutela provisória da evidência deveria ser concedida, ao menos<sup>37</sup>, nas situações em que o novo CPC qualifica como precedente<sup>38</sup>.

Portanto, nos achados formais – como, por exemplo, os de certificado de regularidade previdenciária vencido, as irregularidades na formação/composição/atuação dos Conselhos/Comitês e as irregularidades na organização do RPPS – em que se verificar uma das hipóteses acima aventadas, será possível aproveitar-se de técnica antecipatória no processo de controle externo, por meio de expedição de tutela provisória da evidência.

---

<sup>32</sup> Art. 311, IV, do CPC.

<sup>33</sup> Ambas hipóteses também previstas no art. 311 do CPC.

<sup>34</sup> WAMBIER, Teresa Arruda Alvin et al. *Breves comentários ao novo código de processo civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 796 – no capítulo escrito por **Daniel Mitidiero**.

<sup>35</sup> Para estudar, com profundidade, o tema dos precedentes no direito brasileiro, recomenda-se a leitura dos trabalhos de Marinoni (MARINONI, Guilherme. *Precedentes Obrigatórios*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.), Mitidiero (MITIDIERO, Daniel. *Cortes superiores e cortes supremas: do controle à interpretação, da jurisprudência ao precedente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014).

<sup>36</sup> BRASIL, op. cit., acesso em: 11 mai. 2019.

<sup>37</sup> Diz-se “ao menos” porquanto parte da doutrina entende que a relação legal (art. 927 do novo CPC) não é exaustiva. Dessa forma, a outros casos que se caracterizassem como precedente também poderia aplicar-se a tutela provisória. DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil I*. 17. ed. São Paulo: Podivm, 2015, p. 461.

<sup>38</sup> Tais situações correspondem, segundo art. 927 do Diploma Processual, às seguintes hipóteses: as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade; os enunciados de súmula vinculante; os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos; os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional; a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados.

Quanto aos achados financeiros, a tutela da evidência também pode ser utilizada para as mesmas hipóteses processuais recém abordadas. Contudo, é difícil – ou raro – a verificação de tais hipóteses na medida em que a ocorrência exata e precisa da previsão disposta na lei processual é mais improvável. Aliás, quando o achado é financeiro, o imbróglgio costuma ser mais difícil e complexo. Por isso, as discussões de tais espécies de irregularidades costumam ocorrer no âmbito da tutela de urgência.

Muitas das vezes, a alegação do gestor para justificar a ausência de repasse – ou o repasse a menor – de valores relativos às contribuições previdenciárias ao RPPS é a insuficiência de caixa, ou seja, a ausência de recursos financeiros para honrar o compromisso legal. Por vezes, nem se discute a ilegalidade da situação (em razão de sua flagrância), razão pela qual sequer se deve dedicar muitas linhas para comprovação do requisito da probabilidade do direito, recaindo a verdadeira atenção para a condicionante do perigo na demora. É dizer, a demora da prestação estatal de caráter mandamental do controle externo para que a legalidade seja restabelecida imediatamente pode ser perigosa? O direito final tutelado pela atuação do controle externo – gestão do RPPS nos exatos termos da lei – deve contar com técnica antecipatória a fim de evitar seu perecimento?

A resposta para tais questionamentos não decorre de fácil decisão. Se, de um lado, o repasse a menor de valores para o Fundo Previdenciário certamente prejudica a sustentabilidade financeira e atuarial para o pagamento de benefícios na forma calculada e prometida/esperada; de outro, é possível que a alegação de insuficiência presente de recursos seja verdadeira e o gestor, ao cumprir com as obrigações da legislação previdenciária, tenha que descumprir com outros dispositivos legais como, por exemplo, atrasar o pagamento de remuneração dos servidores da ativa ou de contratados pela Administração Pública que já prestaram os serviços que lhes competiam (fornecedores). Ambas as normas infringidas podem ser de mesmo nível hierárquico (constitucional ou infraconstitucional), o que dificulta (mas não impossibilita) o processo de ponderação, pelos princípios da proporcionalidade/razoabilidade, a ser aplicado ao caso concreto.

Não se pode olvidar a previsão de que "a tutela de urgência de natureza antecipada não será concedida quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão" (art. 300, §3º, do CPC). Na hipótese aventada, dada a complexidade da administração pública, a preocupação maior vai além da possível irreversibilidade dos efeitos da decisão: deve-se atentar para que os efeitos da tutela de urgência expedida não transcendam para além do processo de controle externo e, apesar de proteger o direito à boa gestão do RPPS, atinjam o direito de outras pessoas que possuem relações jurídicas com o Poder Público (servidores e fornecedores contratados, por exemplo)<sup>39</sup>.

Em situações complexas como a exemplificada acima, em que a realidade financeira alegada exige do gestor uma escolha de qual despesa deve priorizar e, conseqüentemente, qual norma deve preterir, é indispensável análise detalhada sobre o conjunto das despesas do órgão, partindo da distinção de despesas obrigatórias (vinculadas) e discricionárias<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> Aliás, essa preocupação deveria igualmente permear as decisões judiciais que determinam a realização de despesas públicas em valores volumosos, muitas vezes superando os limites orçamentários programados, o que acaba afetando, por óbvio, o direito de outros credores da Administração Pública. A respeito do assunto, diversos artigos foram produzidos para pesquisar e problematizar aspectos da judicialização da gestão pública (em especial, da saúde).

<sup>40</sup> Quanto a tal distinção, cita-se trecho do texto produzido pela ENAP (Escola Nacional de Administração Pública) intitulado de Orçamento Público – Conceitos Básicos: A partir da determinação das despesas obrigatórias, considerados os volumes das receitas e as metas de resultados, calcula-se o montante possível para as chamadas despesas discricionárias, isto é, aquelas despesas em

Sabido é que as despesas relacionadas aos Fundos dos RPPS caracterizam-se como obrigatórias, motivo pelo qual se torna razoável cogitar eventual conflito se, e somente se, a comparação de tais despesas nivelar-se com outras também de caráter vinculado. Em outras palavras, é dizer que apenas nos casos em que inexistam despesas discricionárias, poder-se-á considerar, seriamente, a análise de insuficiência financeira para pagamento das despesas vinculadas de RPPS. Antes disso, somente se permite a ponderação para não pagar despesas dessa natureza (obrigatória), quando não estiverem sendo realizadas despesas discricionárias.

Outro ponto a ser considerado nesse debate diz respeito aos cargos comissionados do ente federado com problemas financeiros. Conquanto não se considere despesas de pessoal como discricionárias, é sabido que os cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração, podem gerar despesas não tão prioritárias para ente cuja situação financeira sequer permita o pagamento das despesas legais de RPPS. Ou seja, mesmo no caso de comparação entre despesas obrigatórias, existem umas que, indubitavelmente, são mais prioritárias do que outras, sendo permitida, por meio da aplicação dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, tentativa de promover tal distinção.

Portanto, apenas nos casos em que **comprovadamente** constate-se **efetiva** insuficiência financeira do órgão público que deixou de repassar a contribuição previdenciária devida, não parece adequada a expedição de tutela provisória de urgência. Para tais situações, alternativas distintas podem ser buscadas no âmbito do controle externo como, por exemplo, a elaboração de Termos de Adoção de Providências (TAPs)<sup>41</sup>, que objetivem solucionar, no médio e longo prazo, todos os problemas de gestão do município (não só aqueles referentes ao RPPS), devendo os gestores – presentes e supervenientes – explicitarem as ações necessárias, juntamente com os respectivos prazos, para regularizar os achados constatados.

Todavia, não é razoável, vale destacar, que a **simples alegação** de problemas de escassez financeira seja suficiente para afastar o requisito do perigo na demora. O atraso (ou repasse a menor) recorrente dos valores devidos é, sem dúvidas, perigoso para a sobrevivência do Fundo, na medida em que impede a concretização prática dos cálculos atuariais que foram realizados para sustentar financeiramente o pagamento de benefícios previdenciários. O *periculum in mora*, nesses casos, igualmente é de fácil percepção em razão do iminente dano ao erário. É sabido que a Portaria MPS 402/2008, em seu art. 5º, II<sup>42</sup>, prevê que, nos casos de atraso no pagamento das contribuições previdenciárias (que

---

relação as quais o governo tem uma maior margem de manobra para a decisão alocativa. É baseado nessa discricionariedade que o governo opta por uma ou outra hipótese de despesa, ao contrário das despesas obrigatórias. É por intermédio dessas despesas que se materializam as políticas setoriais, e que o governante viabiliza suas promessas de campanha - dá o "tom" da sua administração." – disponível no seguinte sítio eletrônico, conforme consulta realizada em 20/05/2019: <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2284/1/Or%C3%A7amento%20P%C3%ABlico%20Conceitos%20B%C3%AAsicos%20-%20M%C3%B3dulo%20-%20283%29.pdf>>.

<sup>41</sup> Em relação aos TAPs, destaca-se que os seguintes TCs já o preveem em seus Regimentos Internos (não necessariamente com a mesma denominação): TCE-GO, TCE-SE, TCE-MG, TCE-RN, TCE-MT, TCE-AM, TCE-PR, TCE-PE, TCE-AC, TCM-PA, TCE-MS, TCE-ES, TCE-RO e TCE-RS. À exceção do RS, as demais Cortes de Contas já utilizaram, na prática, o instrumento (conforme rápida pesquisa realizada junto ao Google). Além deles, ainda há o TCE-SC buscando sua implementação e o TCE-PI que já o utiliza, mesmo sem previsão regimental. Portanto, são 16 órgãos de controle externo, pelo menos, que já preveem o instrumento.

<sup>42</sup> “Art. 5º As contribuições legalmente instituídas, devidas pelo ente federativo e não repassadas à unidade gestora do RPPS até o seu vencimento, depois de apuradas e confessadas, poderão ser

acabam por gerar um “termo de acordo de parcelamento”), caberá ao erário repassar na forma de juros os valores equivalentes aos ganhos previstos na meta atuarial. Isto é, o valor que seria obtido por meio de rendimento oriundo dos recursos que deveriam ser aportados ao Fundo deverá ser compensado por montante financeiro do erário. Tal situação – mais uma despesa pública indevida e irreversível, se não evitada – encerra a probabilidade do direito e o perigo na demora a exigir a aplicação de tutela provisória de urgência.

Os achados de auditoria *financeiros* também representam perigo porque a continuidade da irregularidade, sem correção pelos meios adequados e céleres por parte do órgão competente, tende a incentivar que ela não cesse no prazo necessário à reversão do dano que está sendo causado. Nesse cenário, é difícil acreditar que a reposição dos valores que, no presente, não estão sendo repassados regularmente ocorrerá de forma fácil e natural, apostando-se, por exemplo, num crescimento das receitas do município. Diante das inúmeras (e crescentes) demandas que exigem atuação da Administração Pública municipal, cada vez mais as ofertas de serviços públicos para supri-las exigirão despesas que disputarão preferência com aqueles débitos cuja adimplência é necessária para pagamento de servidores aposentados ou de pensionistas.

Entre a alocação de recursos para dar conta de demandas atuais e o pagamento de débitos que atenderão a direito de servidores já inativos, parece lógico que a pressão para que o gestor prefira a primeira alternativa será maior e, conseqüentemente, a dificuldade para adimplir tais débitos no futuro seja maior ainda.

Por tais razões, é elevado o nível de perigo na demora em adotar providências para corrigir os achados financeiros na gestão do RPPS, como, por exemplo, nos casos de ausência ou atraso de recolhimento integral ou a menor das Contribuições Previdenciárias Patronais ou dos servidores e nas hipóteses de irregularidades (por ilegalidade ou, até mesmo, inconstitucionalidade) nas alíquotas de contribuição.

Assim, a **simples alegação** de “problemas financeiros” do município não pode ser suficiente, por si só, para afastar a necessidade de aplicação da tutela provisória de urgência. A narrativa de impossibilidade financeira para correta alocação de recursos ao Fundo de Regime Próprio de Previdência somente poderá ser considerada seriamente, se acompanhada de demonstração consistente e de comprovação robusta quanto à sua ocorrência.

Nos processos de contas, portanto, os requisitos normativos para expedição de providimentos de tutela de urgência (ou de *medida cautelar*) devem ser profunda e atentamente analisados para que a tutela à boa administração pública, finalidade última do controle externo, seja efetivamente realizada.

## 5 . Conclusões

Resumindo o enredo do artigo, destaca-se que seu início foi sintetizado pela exposição argumentada de ideias a respeito da função de controle externo no país, em especial da participação (e protagonismo) do Tribunal de Contas em seu exercício.

---

*objeto de termo de acordo de parcelamento para pagamento em moeda corrente, assegurado o equilíbrio financeiro e atuarial e observados, no mínimo, os seguintes critérios:*

(...)

*II - aplicação de índice oficial de atualização e de taxa de juros, definidos em lei do ente federativo, na consolidação do montante devido e no pagamento das prestações vincendas e vencidas, com incidência mensal, respeitando-se como limite mínimo a meta atuarial;”*

Sequencialmente, demonstraram-se os principais achados de auditoria em RPPS e foram apresentados estudos processualistas que podem – e devem – servir aos expedientes de contas para atuação estatal apropriada visando a atingir, satisfatoriamente, os objetivos do controle externo.

Nesse sentido, é certo que as Cortes de Contas, para além de atentar à necessidade de acertar nas interpretações e decisões quantos aos imbróglis substancias envolvendo os RPPS, também devem prever e utilizar os instrumentos processuais adequados para enfrentar a matéria.

Defende-se, assim, a utilização da tutela provisória, tanto a de urgência quanto a de evidência, nos processos de controle externo para enfrentar as irregularidades na gestão dos RPPS como caminho adequado e efetivo dos Tribunais de Contas no sentido de tutelar a boa administração pública.

Os Tribunais de Contas vêm sendo cobrados, em muitos Estados, pela situação de crise financeira do respectivo ente-federado fiscalizado. E a situação pode repetir-se em futuro não tão distante. Na hipótese (indesejada) de quebra generalizada dos RPPS pelo país, é inevitável que os Tribunais de Contas novamente sejam chamados a dar explicações. A atuação de hoje do controle externo condicionará a situação futura dos Fundos Previdenciários dos Regimes Próprios, razão pela qual é importantíssimo e inadiável o acerto pelas Cortes de Contas no processo de definir e selecionar os instrumentos mais adequados e efetivos para sua atuação.

### Referências

- AGUIAR, Afonso Gomes. *O tribunal de contas na ordem constitucional*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- BARRETO, Pedro Humberto Teixeira. *O sistema Tribunais de Contas e instituições equivalentes: um estudo comparativo entre o modelo brasileiro e o da União Europeia*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.
- BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Tutela cautelar e tutela antecipada: tutelas sumárias e de urgência (tentativa de sistematização)*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao-Compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao-Compilado.htm)>. Acesso em: 13 mai. 2019.
- \_\_\_\_\_. *Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2001*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 13 mai. 2019.
- \_\_\_\_\_. *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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9717.htm)>. Acesso em: 13 mai. 2019.

- \_\_\_\_\_. *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato20152018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20152018/2015/lei/113105.htm)>. Acesso em: 11 mai. 2019.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Previdência Social. *Portaria MPS nº 402, 10 dez. 2008*. Acesso em: 11 mai. 2019.
- BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. *Revista de Interesse Público*, Porto Alegre, n. 13, 2002.
- CAVALCANTI, Augusto Sherman. Aspectos da competência julgadora dos tribunais de contas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 237, set. 2004.
- DAL POZZO, Gabriela Tomaselli Bresser Pereira. *As funções do tribunal de contas e o estado de direito*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- DIDIER JR., Fredie, BRAGA, Paula Sarno e OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e tutela provisória*. 10. ed. Salvador: Jus Podivm, 2015.
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de Contas no Brasil: jurisdição e competência*. 4. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- FREITAS, Juez. *Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. *Regime jurídico dos tribunais de contas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.
- GUERRA, Evandro Martins. *Os controles externo e interno da administração pública e os Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2003.
- MAFFINI, Rafael. *Direito administrativo*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.
- MARANHÃO, Jarbas. Heraclio Salles e o Tribunal de Contas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 38, n. 149, jan./mar. 2001.
- MARINONI, Luiz Guilherme. *Antecipação da tutela*. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Precedentes Obrigatórios*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- \_\_\_\_\_. *Técnica processual e tutela dos direitos*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.
- \_\_\_\_\_. *Tutela inibitória*. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- MATEUS, Wilson Roberto. *Poder legislativo: função fiscalizatória*. Revista Jurídica. Campinas, v. 19, n. 1, 2003.

MITIDIERO, Daniel. A tutela dos direitos como fim do processo civil. *Revista de Processo*, v. 229, ano 39, mar. 2014.

\_\_\_\_\_. *Antecipação da tutela: da tutela cautelar à técnica antecipatória*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

\_\_\_\_\_. *Cortes superiores e cortes supremas: do controle à interpretação, da jurisprudência ao precedente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MORAES, Voltaire de Lima. Dos provimentos provisórios na ação civil pública e/ou na ação coletiva. *Revista Direito e Justiça*, v. 39, n. 2, jul./dez. 2013.

MOREIRA NETO, Diogo de. *Curso de direito administrativo*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

OLIVEIRA, Carlos Alberto Álvaro de. *Teoria e prática da tutela jurisdicional*. Rio de Janeiro, Forense, 2008.

PASCOAL, Valdecir. *Direito financeiro e controle externo*. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

\_\_\_\_\_. O Poder cautelar dos Tribunais de Contas. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, n. 115, maio/ago. 2009.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). Lei nº 13.777, de 30 de agosto de 2011. Dispõe sobre o Quadro de Pessoal Efetivo e sobre o Quadro de Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Tribunal de Contas do Estado. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/13.777.pdf>>. Acesso em: 13 mai.2019.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvin et al. *Breves comentários ao novo código de processo civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.



DIREITO PREVIDENCIÁRIO

# Previdência e Reforma em Debate

Estudos multidisciplinares sob  
a perspectiva do Regime Próprio

*Autores:*

- Alexandre Manir Figueiredo Sarquis
- Aline Michele Buss Pereira
- Ana Cristina Moraes Warpechowski
- Cícero Rafael Barros Dias
- Daniel Pulino
- Daniel Walter Maeda Bernardo
- Daniela Wendt Toniazzo
- Domingos Augusto Taufner
- Gustavo Adolfo Carrozzino
- Henrique Serra Sitjá
- Lucas dos Santos Giacomel
- Magadar Rosália Costa Briguet
- Romano Scapin
- Ronaldo Ribeiro de Oliveira

**LUALRI**  
editora