

Regimes Próprios: Aspectos Relevantes

Edição Especial

“Artigos acadêmicos selecionados do curso de pós-graduação em RPPS”

Coordenador: Alex Mognon



Indústria Gráfica Senador
Rua República, 35 - Taboão
São Bernardo do Campo - SP
Cep: 09667-010
Tel.: 11. 4361-5300



APRESENTAÇÃO

É com grande satisfação que a Associação Paulista de Entidades de Previdência do Estado e Municípios – APEPREM em parceria com a Associação Brasileira de Instituições de Previdência Estaduais e Municipais – ABIPEM e o Complexo Educacional Damásio de Jesus, apresentam nesta edição especial do Livro Regimes Próprios “Aspectos Relevantes”, os artigos científicos classificados pela Comissão Julgadora do processo seletivo ocorrido em abril p.p., onde alunos do curso de pós-graduação em Regime Próprio de Previdência Social do Complexo Damásio apresentaram excelentes trabalhos, dos mais variados temas.

Em seu nono ano de edição, esta obra já se consolidou como um importante acervo de transferência de conhecimentos no segmento dos RPPSs, sendo que nesta edição especial privilegiou-se a seleção de eixos editoriais acadêmicos de alto nível e de pluralismo de idéias nas áreas de Gestão de Benefícios, Gestão de Ativos e de Educação Previdenciária.

Por fim, externamos aqui nosso reconhecimento, e damos parabéns aos acadêmicos que se dedicaram e se esforçaram nesta empreitada, e que com este seu trabalho promove o engrandecer e difusão da cultura previdenciária junto a nossa sociedade.



Sumário

Artigo 01

Disseminando a Cultura Previdenciária: Uma Proposta de Divulgação do RPPS Junto aos Servidores e Municípios do Agreste Meridional de Pernambuco: Iati e Tupanatinga01
Maria Edileuza de Souza

Artigo 02

Contagem Recíproca de Tempo de Contribuição Entre Regimes Próprios de Previdência e a Descompensação Financeira 24
Claudia Cristiane Jedliczka

Artigo 03

Proposta de uma Ferramenta de Tomada de Decisão na Análise do Rendimento Esperado de Notas do Tesouro Nacional do Brasil, Série B (ntn-b)..... 39
Dalvin Gabriel José de Souza

Artigo 04

A Aposentadoria do Professor Público.....57
Douglas Tanus Amari Farias de Figueiredo / Cleuton de Oliveira Sanches

Artigo 05

A Influência da Lei de Responsabilidade Fiscal nos Regimes Próprios de Previdência: Um Estudo de Caso Na Prefeitura de Maringá-PR..... 80
Elisangela da Silva Candil / Manoel Quaresma Xavier

Artigo 06

A (in) Prudencia Social:
Financeirização da Previdência Local..... 101
Paulo Henrique Rocha Maganha

Artigo 07

Consequências Previdenciárias na Exclusão do PM /BM Militar.....113
Renata Raule Machado

Artigo 08

A Admissibilidade do Pagamento de Auxílio Pecuniário aos Servidores Municipais de Florianópolis Aposentados por Invalidez 120
Alex Sandro Valdir da Silva

Artigo 09

Implantação do Sistema de Controle Interno no Regime Próprio de Previdência Social – RPPS.... 149
Ronaldo da Silva Salvini

Artigo 10

Termo de Ajustamento de Conduta – TAC
Incompetência da União Via Ministério da Previdencia Social 174
Elisa Errerias

DISSEMINANDO A CULTURA PREVIDENCIÁRIA: UMA PROPOSTA DE DIVULGAÇÃO DO RPPS JUNTO AOS SERVIDORES E MUNICÍPIOS DO AGRESTE ME- RIDIONAL DE PERNAMBUCO: IATI E TUPANATINGA

Maria Edileuza de Souza

RESUMO

O entendimento sobre as inúmeras questões legais existentes em todos os âmbitos das esferas burocráticas existente no território brasileiro requer muito mais do que uma simples conscientização da importância e do valor necessário para conquistar e desenvolver o que já se é um direito. Este artigo vem apresentar reflexões importantes a serem elencadas pelos servidores públicos nos municípios de Iati e Tupanatinga, visando demonstrar que seu papel na participação do desenvolvimento do Regime Próprio de Previdência Social não está tão somente em efetuar sua contribuição econômica, mas em trazer substancialmente sua cidadania e colaboração. Através de consultas realizadas em legislações e obras que discernem os conceitos nota-se que é muito importante a participação e divulgação do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), visto que é um direito ao servidor que garantirá uma simbólica tranquilidade num futuro onde as incertezas econômicas mais se destacam. Acredita-se que com algumas reflexões expostas, o previdenciário passe a trazer uma colaboração maior no entendimento e compreensão do papel necessário à evolução do RPPS, onde através da colaboração conceitual de instrumentos orientadores caberá a concretização dos objetivos deste estudo.

Palavras-chave: RPPS, conscientização, legislação.

ABSTRACT

The understanding on the countless existent legal subjects in all the ambits of the existent bureaucratic spheres

in the Brazilian territory requests much more than a simple understanding of the importance and of the necessary value to conquer and to develop him/it that already if it is a right. This article comes to present important reflections they be become aware her by the public servers in the municipal district of Iati end Tupanatinga, seeking to demonstrate that your role in the participation of the development of the Own Regime of Social welfare is not so only in making your economical contribution, but in bringing your citizenship and collaboration substantially. Through consultations accomplished in legislations and works that discern the concepts it is noticed that is very important the participation and popularization of the Own Regime of Social welfare (RPPS), because it is a right to the server that will guarantee a symbolic peacefulness in a future where the economical uncertainties more they stand out. It is believed that with some exposed reflections, the user of the system starts to bring a larger collaboration in the understanding and understanding of the necessary paper to the evolution of RPPS, where through the conceptual collaboration of guiding instruments the materialization of the objectives of this study will fit.

Word-key:

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF	Constituição Federal
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
LOPS	Lei Orgânica de Previdência Social
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social

INTRODUÇÃO

A formação de um Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) requer muito mais do que uma simples orientação

por parte dos órgãos competentes, requer uma demonstração de incentivo e participação dos agentes interessados em desenvolver uma melhor condição aos seus servidores e outros para ao final de sua carreira profissional sintam-se segura e estável com sua situação econômica.

“Nos últimos anos têm-se testemunhado um esforço hercúleo do Ministério da Previdência Social, no sentido de melhorar o reconhecimento de direitos previdenciários e, onde possível, aumentar a relação entre as receitas e despesas do regime geral” (BRASIL, 2009, p. 33).

Contemplando com o norte que o Ministério da Previdência Social expressa a singular importância ao tema proposto para um estudo sobre a inclusão do Regime Próprio de Previdência Social nos municípios de Iati e Tupanatinga atende a própria necessidade de haver uma explanação sobre quais importâncias são relevantes e porque se há uma participação na ação da inclusão de maneira vaga, pois se sabe, através das leituras até o momento realizadas que este tema tem relevância também na corroboração de um processo democrático direcionado em todo o território nacional.

A realização deste estudo contempla reflexões importantes sobre a temática de como abordar o servidor para que as ações decorrentes ao processo de formulação à inclusão do RPPS tenha no pensamento dos servidores total compreensão, demonstrando que os órgãos competentes sofrem e/ou sofrerão uma fiscalização por parte de cada um dos envolvidos, pois ao analisar a história evolutiva deste direito passa-se a ter condições para desenvolver importantes atos necessários ao crescimento dos RPPS nos municípios de Iati e Tupanatinga.

Durante a realização da pesquisa bibliográfica realizada para a efetivação da necessária compreensão dos servidores sobre o papel dos RPPS nos municípios também se en-

contraram entendimentos à luz da própria criação do Regime, pois tal relevância já antes incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro reflete um dever do Estado democrático para a evolução desta temática, onde se abordam o processo de constituição do Regime.

1 - SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO

Antes de partir ao conhecimento da importância que se é compreender e divulgar o RPPS em qualquer município brasileiro é convencional não deixar obscura a própria história do sistema previdenciário brasileiro, pois este tem conflitos e confrontos com o poder judiciário por questões simples e de falta de conhecimento por parte de quem geralmente a constitui.

O Banco Mundial elaborou recentemente um relatório sobre as questões críticas da previdência social no Brasil que constitui importante subsídio para discussão. O diagnóstico, em suas linhas gerais, pode ser perfeitamente subscrito por qualquer especialista em previdência do País. O Banco Mundial alerta, entre outros aspectos, para o fato de que em 1999, pela primeira vez, as despesas governamentais com a previdência social de 21 milhões de beneficiários do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, administrado pelo INSS, e da previdência própria do servidor público - RPPS ultrapassaram as despesas com a educação de 48 milhões de estudantes, em um País com cinco vezes mais gente com menos de 20 anos de idade do que com mais de 60, o que compromete o futuro do Brasil e, em última instância, a própria capacidade de honrar os compromissos previdenciários (ESTEVÃO, 2011, p. 5).

O sistema previdenciário brasileiro vem demonstrando com suas inúmeras tentativas de se tornar autônoma no que se referem aos Regimes Próprios várias condições de elaborar pelos órgãos competentes demonstrativos e pa-

receres a favor e contra os entendimentos ora existentes. Mas, o maior conflito que ocorre no entendimento é sobre a essência da formação constitucional que há no desenvolvimento dos Regimes de Previdência Social, pois se atentando a Lei 8.212 de 24 de julho de 1991 (BRASIL, 2011).

Contudo há de se saber que:

A previdência foi estabelecida no país em 1923, quando o Congresso Nacional cria a Caixa de Aposentadoria e Pensões para os empregados de empresas ferroviárias. Junto com os familiares, eles passam a ter direito a assistência médica, remédios subsidiados, aposentadoria e pensões (RICCI, 2009, p. 16).

Sobre esta temática a lembrança de que o sistema previdenciário surge com padrões mais expressivos e fatores que correlacionam os regimes atualmente vigentes trouxeram destaque no período do governo de Getúlio Vargas, pois diante as transformações realizadas neste período da história previdenciária brasileira, os caminhos hoje norteados são uma reflexão do que construído naquele momento.

Tendo como base a Lei Elói Chaves, acredita-se que, começou a ser traçado o sistema previdenciário brasileiro, cujo objetivo reflete em garantir o sustento das pessoas que não poderiam mais fazer parte do mercado de trabalho, seja por aposentadoria ou por doença. Logo após a promulgação da Lei, outras empresas foram beneficiadas e seus empregados passaram a ser segurados pela previdência social.

Nos Anais da história da previdência social brasileira, observa-se que:

Nos anos 30, Getúlio Vargas reestrutura a Previdência Social incorporando praticamente todas as categorias de trabalhadores urbanos. São criados

seis grandes institutos nacionais de previdência, e o financiamento dos benefícios é repartido entre os trabalhadores, os empregadores e o governo federal. No mesmo período surgiu a expressão “seguridade social”, inspirada na legislação previdenciária social dos Estados Unidos, como uma nova concepção de seguro social total, que procura abranger toda a população na luta contra a miséria e as necessidades (RICCI, 2009, p. 23).

Fazer uma abordagem histórica sobre o entendimento entre previdência e seguridade passa a dar ênfase às constantes reflexões sobre a temática da compreensão do que se está para formar, ou seja, a magnitude de se ter segurança no futuro do servidor, ou iniciar a prevenção de um futuro incerto diante de muitas instabilidades econômicas (exemplo quando da posse do Presidente Collor de Melo, as poupanças foram confiscadas).

Mas, é importante observar que o processo de integração da previdência social com a compreensão da população que dela passou a ser constituída somente ocorre com o desenvolvimento do setor diante manifestações do Governo Federal a partir dos anos 60, no Governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), pois “[...] com a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social em 1960, a previdência social, organizada em cinco grandes institutos e uma caixa, elevada também à condição de instituto, passou a abranger a quase totalidade dos trabalhadores urbanos brasileiros” (RICCI, 2009, p. 5).

Com o advento da necessária reformulação das políticas públicas que transformaram o Brasil em um celeiro de cabides de empregos e um enumerado registro de servidores públicos e profissionais com carteira assinada, somente em:

[...] 1966, todas as instituições previdenciárias foram unificadas no Instituto Nacional de Previdên-

cia Social (INPS). Em 1974, o Ministério do Trabalho e Previdência Social foi desdobrado e criou-se o Ministério da Previdência e Assistência Social, que passou a ter todas as atribuições referentes à previdência social. O INPS ficou responsável pela concessão de benefícios, assim como pela readaptação profissional e amparo aos idosos (PROJETO RENASCER BRASIL, 2011, p. 7).

Infelizmente a história demonstra que a previdência é tema de campanhas eleitorais e que há muito tempo vem passando por uma crise difamatória onde não se tem credibilidade ao se tentar discernir o papel da previdência a população brasileira, contudo é de certo que ainda há um longo percurso a ser arrumado por políticas públicas mais eficientes ao atendimento dos usuários da previdência social brasileira.

Mesmo com uma imagem construída sob o olhar de críticas e desestímulo observa-se que no Brasil,

[...] funcionam dois sistemas de previdência, o público e o privado. O primeiro pode ser regido de duas formas: pelo Regime Geral de Previdência Social, através do INSS, dirigido a todos os trabalhadores da iniciativa privada e funcionários públicos não concursados; e pelo regime especial voltado para os servidores públicos concursados, militares e pessoal que trabalha nos poderes Judiciário, Executivo e Legislativo (IBGE, 2011, p. 1).

Entretanto o desconhecimento do Regime Próprio de Previdência Social vem ao longo do tempo tentando firmar uma alternativa para caracterizar-se como uma saída plausível contra a imagem de desorganização e ineficiência dos poderes públicos aos seus funcionários.

Concordando com Estevão (2011, p. 5) foi de grande valia que:

[...] ao definir uma estratégia de ação para a adoção de novas medidas reformistas, é preciso levar em conta que a aprovação da Emenda Constitucional nº 20, de dezembro de 1998, delineou um sistema previdenciário apoiado em três subsistemas: o Regime Geral de Previdência Social – RGPS; o Regime de Previdência Privada Complementar e os Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos e dos Militares, devendo todos eles ser objeto de legislação regulamentadora.

Com esta linha de pensamento pode-se buscar o entendimento de que a história do sistema previdenciário ainda percorre o crescimento conceitual sobre a temática necessária para que a constituição de instituições que trabalhem o Regime Próprio possam ser coerentemente eficazes no entendimento dos usuários do próprio sistema.

Acredita-se que com uma abordagem sobre a evolução histórica do sistema previdenciário a reflexão sobre a implantação da previdência como política pública deva atender maior contribuição às necessidades do indivíduo como do próprio Estado Democrático necessário para o crescimento moral e conceitual da organização.

2 - A PREVIDÊNCIA COMO POLÍTICA PÚBLICA NECESSÁRIA

Com os inúmeros argumentos e observações realizadas durante a pesquisa do processo histórico formação a necessidade de compor uma menção sobre o conflito ideológico ainda existente sobre a previdência ser uma política pública foi fazer parte de uma política social, pois Souza (2007, p. 19) em suas análises reflexivas sobre o papel da Previdência Social no que se refere a Políticas Públicas afirma que: “a Previdência Social compõe o elenco das políticas públicas. Desde modo, uma compreensão preliminar do que vem a ser Previdência Social deve estar pautada na compreensão dos

universos em que ela está contida”.

Não é de desperdiçar tamanha reflexão, pois o autor supracitado tem papel relevante sobre os aspectos necessário para se direcionar a reflexão e tamanha sapiência sobre o tema, pois diante de especulações existentes a Previdência Social requer um estudo direcionado a que ramo pretende-se constituir.

O próprio Ministério da Previdência Social, pelo então Ministro José Pimentel deixa em evidência a necessidade de um estudo sobre o que realmente, e qual o papel da Previdência a população brasileira, pois ele pronuncia:

A Previdência Social Brasileira é um patrimônio do trabalhador e sua família. Transformou-se ao longo das últimas oito décadas, em um complexo e abrangente sistema de proteção social, com significativa cobertura de riscos sociais. A cobertura dos trabalhadores ativos vem se recuperando ano a ano, e a cobertura dos idosos coloca o país em um patamar de quase universalidade. Essas são características que certamente nos orgulham e nos desafiam para o futuro (BRASIL, 2009, p. 7).

Data máxima vênia (com todo respeito) no universo no qual existem diversas fraudes contra a Previdência Social o nobre Ministro admite o quanto há de complexo fazer Previdência Social, então decorrente as palavras do Ministro levantam-se as problematizações deste estudo. Pois é questionável não haver ainda um norteador direcionado a classe de trabalhadores a qual estão em determinadas regiões do país que ainda não conhecem a própria tecnologia que o Governo tem.

É importante destacar que o próprio Governo Federal admite a dificuldade em gerenciar todos os processos existentes no sistema, pois: “óbvio, portanto, que o desafio ge-

rencial de quem está à frente desta organização é de grande envergadura” (BRASIL, 2009, p. 193).

Souza (2007) também apresenta a preocupação sobre o processo gerencial e controlador da Previdência quanto ele enfatiza a necessidade de um instrumento norteador.

Em face as constantes e naturais preocupações da sociedade (participantes, contribuintes, economistas, políticos, dentre outros segmentos) é visível o esforço para garantir a sustentabilidade e confiabilidade das EFPC ¹ (...). Nesse sentido, o § 2º soa como uma recomendação: a adoção de manual de governança corporativa, que defina as relações entre órgãos estatutários da EFPC com participantes, assistidos, patrocinados, instituidores, fornecedores, autoridades, dentre outros segmentos (SOUZA, 2007, p. 170).

De certo o Regime Próprio de Previdência Social, no que se refere a sua aplicabilidade está como início de uma melhor contribuição que os Estados e Municípios têm para favorecer os seus servidores, mas, contudo é importante ressaltar que:

[...] o almejado regime previdenciário de capitalização lança a perspectiva de que a boa gestão de seu regime próprio conferirá poder econômico e político aos entes federados. Ademais, outro fator mais imediato tende a estimular os gestores à opção pelos regimes próprios, em busca de uma alternativa de menor custo (via de regra, o regime próprio é menos oneroso em relação ao RGPS ²) (FIGUEIREDO, 2002, p. 47).

¹ Entidade Fechada de Previdência Complementar - EFPC é a operadora do(s) plano(s) de benefícios, constituída na forma de sociedade civil ou a fundação, estruturada na forma do art. 35 Lei Complementar nº 109/01, sem fins lucrativos, que tenha por objeto operar plano de benefício de caráter previdenciário. Assim, EFPC é a instituição criada para o fim exclusivo de administrar planos de benefícios de natureza previdenciária, patrocinados e/ ou instituídos.

² Regime Geral de Previdência Social - RGPS

Como se pode observar, até o momento todos os autores supracitados tem uma preocupação sobre o entendimento do RPPS, contudo apresentam um pensamento favorável a sua implementação, mas desde que haja uma ação reflexiva, positiva e determinante na aplicabilidade. Em um olhar sobre a importância da didática pode-se citar Salgado (1982) onde expressa que uma didática pode ser benéfica ao ensino de técnicas.

[...] Didática se apresentam duas alternativas: a receita ou a denúncia. Isto é, ou ele transmite informações técnicas desvinculadas dos seus próprios fins e do contexto concreto em que foram geradas, como um elenco de procedimentos pressupostamente neutros e universais, ou critica esta perspectiva, denuncia seu compromisso ideológico e nega a Didática como necessariamente vinculada a uma visão tecnicista da educação.

Todos os direitos necessários para a aplicação de um processo que garanta a compreensão e direitos para a aplicação do RPPS buscam o entendimento de que conquanto o direito social seja um direito de segunda geração, deve buscar sua evolução como forma de garantir os valores da solidariedade. Nesse aspecto, ganha força e valorização a ideia de que o verdadeiro Estado de Direito – de liberdade e de igualdade – somente poderá ser construído com reformas não apenas das leis ou das estruturas de poder. O século XXI há de ser marcado, necessariamente, pelo signo da fraternidade. O Estado do futuro não deverá ser apenas Estado Social, precisará ser um Estado da solidariedade entre os homens (MOGNON, [s.d.], p. 117).

3 - PREVIDÊNCIA E OS REGIMES PRÓPRIOS

Ressalvando a contribuição bibliográfica existente sobre a temática dos Regimes Próprios convém fazer menção do escasso material existente, que ainda não é apropriado

ao interesse e objetivo dos participantes da formação dos regimes, já que estas obras condicionam tão somente ao paralelo entendimento jurídico do processo de constituição do regime; não deliberando a reflexão que condicione construir meios e formas de compreender e responder as indagações ainda existentes sobre a base para formação do Regime.

A Constituição Federal de 1988 diz: “[...] Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, [...]” (ANGHER, 2004, p.12).

A observação sobre este preceito demonstra a importância de se objetivar uma maior compreensão sobre a temática do Regime Próprio, dentro do pressuposto de que o seu entendimento somente ocorre com o entendimento dos aspectos gerais da Previdência, ou seja:

A Seguridade Social prevista pela Constituição Federal nos artigos 194 a 204 abrange a Previdência Social, a saúde e a Assistência Social. Não obstante essas prestações constitucionais representarem um conjunto integrado de ações dos Poderes Públicos, a exigir um conseqüente planejamento estratégico e orçamentário em comum, existe relevantes diferenças entre a Previdência Social e os demais ramos da Seguridade Social, notadamente a tributação [...] (SOUZA, 2007, p. 45).

Não distante do pensamento crítico e reflexivo pode-se entender importantes aspectos sobre a temática necessária para destacar as diferenças necessárias, ou seja, tratar a previdência como seguridade é um erro condicionado a trocar as posturas dos direitos contemplados.

Partindo do pressuposto conceitual sobre a importância da Previdência no universo jurídico, é também condicio-

nada à ampliação desta área uma parte específica para o debate e conflito filosófico na área do Direito.

Segundo Souza (2007) é importante atentar-se aos conhecimentos e discernimentos sobre o direito previdenciário, justamente pela amplitude existente pela falta de compreensão dos que dela são usuários frequentes, pois ao fazer uma reflexão sobre a temática da construção de um mecanismo norteador para a elaboração de Regimes Previdenciários defrontam-se os fundamentos da gestão de políticas públicas.

Na decomposição, ou melhor, na reflexão sobre o papel necessário da gestão das políticas públicas os RPPS devem atender inicialmente uma questão ainda obscura nas decisões, em especial, políticas na administração dos regimes previdenciários, já que na própria exemplificação conceitual de Souza (2007, p. 21-22) ele expressa a necessária convicção do uso de uma estrutura concreta, e que seja fundamentada em “interdisciplinaridade, intersetorialidade, primazia da responsabilidade do Estado, descentralização federativa e o controle social”.

A relação existente entre o concreto e abstrato na formação dos Regimes Previdenciários traz ainda conflitos nesta área, demonstrando assim que acima da camada executiva, ou seja, os que procuram fazer presente os regimes, os legisladores não dão confirmações sobre o uso de desenvolvimento de políticas públicas que colaborem com o entendimento desta temática, pois se volta à reflexão sobre seguridade social e políticas públicas de assistência social.

Sergio Pinto Martins (IN SOUZA, 2007b, p. 19) confirma o pensamento de que a seguridade social é:

[...] um sistema de proteção social aos indivíduos contra contingências que os impeça, de prover suas necessidades pessoais básicas e de suas famílias, integrado por ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, visando assegurar os dire-

tos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Em primeira reflexão observa-se que o desenvolvimento conceitual tange a demonstrar que o regime é de certo uma tangente doutrinária individual que está contemplado no entendimento da seguridade social, contudo é importante observar que ao mesmo tempo o RPPS tem que ser provocado pelo poder público, ou seja, a seguridade somente pode ocorrer que de certa forma o campo conceitual for bem aceito e compreendido por parte de quem está na administração do Poder Público, entretanto, isso traz outra indagação: e quando não houver interesse em fazer-se responsável por este direito, que é constitucionalmente expresso na legislação vigente.

O artigo 40 da CF/88 expressa:

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 (BRASIL, 1988, p. 28).

Sobre a participação contributiva e solidária é muito questionado no ordenamento jurídico brasileiro, pois diante os conflitos da praticidade o próprio Direito Previdenciário demonstra que:

A contribuição previdenciária envolve dois grupos fundamentais de contribuintes. O primeiro grupo de contribuintes é tributado e terá como contrapartida a disponibilização de direitos previdenciários, como é o caso do trabalhador sujeito ao regime celetista, do servidor público, do profissional liberal, dentre outros. A esse contribuinte convencionou-se

chamar, dada a sua relação previdenciária, de segurado. (...) Na verdade, o segurado e seus dependentes gozam do direito previdenciário e não necessariamente do benefício previdenciário (SOUZA, 2007b, p. 74).

O RPPS não vem conflitar o entendimento jurídico, mas, contudo, tende a ser um resultado da reflexão de ordem posicional, ou seja, de quem é de direito compreender o que pode construir e de quem é de direito abrir os caminhos para se compreender como construir.

4 - MECANISMOS DE CONTRIBUIÇÃO AO USUÁRIO: TEORIA X PRÁTICA

No entendimento da práxis necessária para a compreensão e desenvolvimento de um Regime Próprio de Previdência Social são encontrados diversos argumentos e contra-argumentos que não refletem a importância de se colocar ao alcance do usuário mecanismos que norteiem o uso e desfrute dos benefícios do RPPS.

No entanto, a relação composta por dúvidas e desinteresse dos próprios órgãos regulamentadores demonstra a necessidade de formar instrumentos que viabilizem entendimentos importantes sobre esta temática.

Segundo a obra Regimes Próprios: aspectos relevantes que contem diversos artigos sobre RPPS, que já vai à sua 5ª edição notamos importantes conscientizações dos mais diversos autores e regiões do Brasil, como também do mundo, onde demonstram também a preocupação em fornecer ao beneficiário informações práticas e eficiências para o planejamento, constituição e desenvolvimento dos RPPS, em diversas esferas públicas e privadas. Mas isso não fica em evidência, suas demonstrações de cálculos, legislações e argumentos sobre as formas de desenvolvimento refletem no mais total descaso sobre a temática “base norteadora”, pois

o agrupamento destas informações somente pode favorecer uma delimitação de questões que não estão relacionadas com a falta de formação estrutural e sim conceituais.

É importante destacar o seguinte pensamento:

Um Estado é frágil quando as estruturas estatais¹ apresentam um déficit de vontade política e/ou de capacidade de assegurar aos seus cidadãos as funções básicas necessárias à redução da pobreza, ao desenvolvimento e à salvaguarda da segurança e dos direitos humanos das suas populações (OCDE, 2007, p. 4).

Nesta ótica pode-se direcionar a necessidade de compor um instrumento que oriente as funcionalidades necessárias para que o contribuinte realize sua parcela para a evolução do RPPS, sempre ressaltando o compromisso do Gestor, no que refere ao:

Art. 8º da Lei nº 9.717/98 – Os dirigentes do órgão ou entidade gestora de RPPS, bem como os membros dos conselhos administrativo e fiscal dos fundos, respondem diretamente por infração ao disposto nesta lei, sujeitando-se, no que couber ao regime repressivo da lei nº 6.435/77, substituída pela LC 109/2001 (BRASIL, 2004, p. 13).

Não obstante da preocupação existente no desenvolvimento do RPPS nos municípios brasileiros, pois isso acarretaria importante crescimento na fiscalização e eliminação de uma responsabilidade complexa que aos poucos surgem vertentes para culpar ou usuário ou a Gestão do RPPS.

É contribuição para o usuário e colaborador ao Gestor a constituição de cartilhas específicas para ambos os sujeitos participantes da formação dos Regimes Próprios, visto que isso acarretaria trazer maior segurança de informações,

como também benefícios a todos os participantes no que pode se entender sobre o Regime.

Itens como palestras, seminários e encontros direcionados são importantes para o desenvolvimento e aprimoramento de muitos conteúdos que constantemente venha a surgir para o melhoramento do Regime Próprio, no entanto é importante a constituição de uma cartilha a qual determine limitações e formulações do entendimento do Regime, pois diante de inúmeras alterações legais, tanto o usuário como os gestores devem estar atentos sobre os compromissos e responsabilidades.

A elaboração de cartilhas e publicações similares, que implicam a apresentação de informações importantes de forma sintética, didática, clara e simples, exige planejamento adequado e a adoção de cuidados básicos para a obtenção de um bom produto final. É bastante comum, por exemplo, que a elaboração desse tipo de material se dê no âmbito de estratégias ou planos de comunicação mais amplos, sendo a cartilha em si apenas um dos diversos instrumentos a serem utilizados para que os objetivos gerais do plano sejam atingidos. Nesse contexto, em que cada instrumento particular cumpre um papel específico, deve-se cuidar para que a publicação concebida esteja alinhada e integrada aos demais instrumentos e ações planejadas (BACELAR, 2011, p. 2).

De comum acordo com o pensamento de Bacelar (2011) é importante também destacar que este plano para a implantação da cultura Previdenciária deva estar bem compreendida, pelos participantes deste evento, pois equívoco na interpretação da legislação a Cartilha em vez de colaborar pode levar os usuários ao erro. Algo que já vem ocorrendo sem um instrumento norteador.

Para a elaboração de um instrumento como este se re-

correrá aos ensinamentos de diversas áreas do conhecimento, como por exemplo, a Pedagogia, que levará importantes conceitos norteadores, tais como o pensamento necessário para a construção da cartilha; A História, que elaborará o processo histórico evolutivo do Regime, ou seja, toda a interdisciplinaridade deverá ocorrer tanto em conceitos como em práticas.

Em princípio a contribuição destas ciências poderá responder indagações necessárias para a constituição de um instrumento norteador como a Cartilha para disseminar a cultura da previdência, no que se refere ao Regime Próprio, tal como:

- Para que estou fazendo este trabalho? O que pretendo alcançar?
- Para quem estou fazendo este trabalho? Qual é meu público-alvo?
- Por quê? Quais são minhas motivações?
- O que já foi feito nesse sentido por outras pessoas ou organizações?
- Que modelos ou experiências existem disponíveis e que eu poderia usar como referência?
- Como posso adaptar e melhorar o que já foi feito, adequando à minha realidade e às minhas necessidades?
- O que posso criar que seja inovador em relação ao conteúdo, formato da publicação, estratégia de apresentação do tema etc.? (BACELAR, 2011, p. 4)

Pode-se observar que até mesmo o Ministério da Previdência Social, sob a responsabilidade da Secretaria de Políticas de Previdência Social elaboraram, em sua 3ª edição um instrumento “norteador”, digo reproduzidor de todas as portarias a qual não descodifica, nem leva à compreensão as legislações vigentes, pois o que se valoriza neste instrumento é tão somente a comemoração dos dez anos de “prestatividade” existente entre o Ministério aos Regimes Próprios (BRA-

SIL, 2009). Está reflexão é cabível de uma ressalva sobre a utilização da legislação, pois o intuito da formação de uma cartilha trará relevantes pontos de partida, se pegar como exemplo a “Cartilha de Radiodifusão Comunitária” (BRASIL, 2009), pode-se a partir disso iniciar a elaboração da “Cartilha de Regimes Próprios”, onde apresentar-se-ia os seguintes aspectos:

1. O que é Regime Próprio de Previdência Social
2. Como formar os gestores
3. Documentos necessários para a constituição do RPPS
4. Instituições e Órgãos para legalização e legitimação do RPPS
5. Direitos e Deveres do RPPS
 - 5.1 Recolhimento
 - 5.2 Prestação de Serviços
 - 5.3 Legislações sobre os Regimes Próprios
6. Direitos e Deveres do Usuário
 - 6.1 Contribuição
 - 6.2 Desfrute do RPPS
 - 6.3 Dúvidas frequentes
7. Maiores Informações

Com tomadas explicativas poder-se-á atingir os objetivos principais não só da organização do Regime Próprio, mas também enriquecer o desenvolvimento do plano de descentralização do Governo Federal no que se refere a questões de previdência social, que embora tenha-se visto uma orientação personalizada para a constituição, embasada somente em legislações, a argumentação detalhada dos personagens e dos documentos necessários ficará muito mais fácil compreender aspectos necessários para os usuários e gestores enquadrarem-se com o comportamento evolutivo da temática.

Acredita-se que com a constituição deste instrumento, e seguindo uma estrutura como a pré-reformulada poder-se-á fazer uma contribuição ao usuário, como também aos próprios gestores do Regime Próprio nos municípios de Iati e Tupanatinga.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O respectivo artigo vem no ensejo de demonstrar a importância de se constituir um instrumento a nível nacional para que usuários e gestores não continuem sem um norte para compreender a importância e o papel do Regime Próprio de Previdência Social, lembrando que na maioria das localidades existe somente um número pequeno de laudas para demonstrar o que se pode e não pode ocorrer no desenvolvimento desta instrução governamental. No entanto, é importante salientar que estes documentos (laudas) somente caracterizam interesses privados e outrora necessidades das localidades, quando não de cunho somente individualista deixando os usuários sem plena condição de adquirir seu pleno direito de participar e desenvolver ações em favor de sua previdência social.

Com um documento que abranja uma esfera nacional, poder-se-á fazer comparativos e levantamentos de dados futuramente que tragam benefícios a todos os Regimes Próprios no território nacional.

Deve-se levantar as questões principais sobre a temática da didática a ser desenvolvida para este trabalho, visando o desenvolvimento e o desejo do participante do Regime Próprio buscar para si maiores informações que serão utilizadas em seu benefício, e porque não dos próprios contribuintes da instituição, pois se, na necessidade de um, poder-se-á futuramente ocorrer para a necessidade de outro, vivenciando assim a experiência necessária para o crescimento do Regime Próprio em sua localidade.

O processo pode até ser lento, mas a importância deste trabalho demonstrará que as necessidades de instrumentos como uma cartilha que ensine, demonstre e incentive os participantes dos Regimes Próprios a nível nacional são indivíduos com necessidades e desconhecimentos de muitos

detalhes que somente a prática transpassada através da cartilha poderá responder a eles (os usuários) transformando e contribuindo assim ao processo de desvinculamento que o governo tanto almeja sob as questões das centralizações ainda existentes em questões que podem ser alcançadas por instituições, ainda em formação para o melhor atendimento a população dos Regimes Próprios de Previdência Social.

REFERÊNCIAS

ANGHER, Anne Joyce. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 10. ed. São Paulo: Rideel, 2004.(Coleção de Leis Rideel. Série Completa)

BACELAR, Betânia Maria Filha et al. **Metodologia para elaboração de cartilhas em projetos de educação ambiental em micro e pequenas empresas**. Disponível em <http://www.cartilhasecia.com.br/dicas-para-elaboracao-de-cartilhas>. Acesso em 05 de dezembro de 2011.

BRASIL, Casa Civil do. **Lei 8212/91**: Dispõe sobre a organização da seguridade social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8212cons.htm. Acesso em 10 de novembro de 2011.

BRASIL, Ministério da Previdência Social do. **Previdência social: reflexões e desafios**. Brasília: MPS/SPPS, 2009. (Série Debates).

BRASIL, Ministério da Previdência Social. **Previdência no Serviço Público**: consolidação da legislação federal. 3 ed. Atualizada; Vol. 1, maio de 2009 (Coleção Previdência Social).

_____. **Treinamento PARSEP**: Regimes Próprios de Previdência nos Estados – Itens de Gestão. Recife: Programa

de Apoio à Reforma dos Sistemas Estaduais de Previdência, 29 e 30 de novembro de 2004.

BRASIL, Ministério das Comunicações. **O que é rádio comunitária**. Publicada em 24/09/2009. Disponível em http://www.mc.gov.br/images/2009/08/cartilha_em_pdf.pdf. Acesso em 02 de dezembro de 2011.

ESTEVÃO, Marcelo. **Responsabilidade previdenciária: os próximos passos**. Disponível em http://www.anesp.org.br/userfiles/file/estudos/responsabilidade_previdenciaria.pdf. Acesso em 10 de novembro de 2011.

FIGUEIREDO, Calor Maurício [et al]. **Previdência própria dos municípios: gestão, desafios, perspectivas**. 2 ed. Recife: Os Autores, 2002.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Trocando em miúdos**. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/ibgeteen/datas/previdenciasocial/detalhes.html>. Acesso em 10 de novembro de 2011.

MOGNON, Alexander. (org). **Regimes próprios: aspectos relevantes**. Volume 4. São Paulo: AEPREM/AGIP, [s.d.].

OCDE, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Princípios para uma intervenção internacional eficaz em estados frágeis e em situações de fragilidade. Fórum de Alto Nível do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento**, Paris - França de 3 a 4 de Abril de 2007.

OLIVEIRA, Maria Marly de. **Como fazer: projetos, relatórios, monografias, dissertações, teses**. 5 ed. Ampliada e Atualizada. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

RICCI, Caroline Rosa. **Direitos Trabalhistas**. (Artigo) Faculdade de Direito de Jundiá. Jundiá, 2009.

SALGADO, M. U. C. O papel da didática na formação do professor. **Revista da ANDE**, ano 1, n. 4, 1982.

SOUZA, Ricardo. **Novo direito previdenciário brasileiro**. 2 ed. Recife: Pernambuco.org Publicação

CONTAGEM RECÍPROCA DE TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO ENTRE REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA E A DESCOMPENSAÇÃO FINANCEIRA.

CLAUDIA CRISTIANE JEDLICZKA¹

RESUMO

A previdência social brasileira iniciou seu desenvolvimento com a vinda da família Real para a colônia. Assim, a primeira previdência a surgir por aqui tinha caráter privado. E com o passar dos anos outros sistemas previdenciários foram surgindo. Atualmente existem dois sistemas obrigatórios, sendo o regime geral e os regimes próprios de previdência. E, a par disso, existe o sistema facultativo, denominado previdência complementar. Nos regimes obrigatórios o trabalhador pode transitar livremente, fazendo as contribuições previdenciárias de acordo com sua filiação, sendo essas contribuições consideradas no momento de sua aposentadoria. Mas verifica-se uma ausência legislativa para a compensação financeira entre regimes próprios no caso de o trabalhador ter transitado entre regimes próprios. Isso porque, se a mudança de regime se deu do regime geral de previdência para um regime próprio e vice-versa, há a compensação financeira, regulamentada pela Lei nº 9.796/1999, mas se a mudança de filiação ocorrer entre dois ou mais regimes próprios, não haverá a devida compensação financeira, o que pode gerar prejuízos ao regime que instituir o benefício previdenciário.

PALAVRAS CHAVES: Previdência social; contagem recíproca de tempo de contribuição; compensação previdenciária; desequilíbrio financeiro-atuarial.

ABSTRACT

The Brazilian social security began its development with the

¹ Mestre em Direito Processual Contemporâneo e Cidadania pela Universidade Paranaense - UNIPAR, Advogada da Caixa de Aposentadorias e Pensões dos Servidores Públicos Municipais de Cianorte/PR – CAPSECI e pós-graduanda em Gestão de Regimes Próprios de Faculdade Integrada – AVM.

Royal Family coming to the colony. So the first pension to appear here had privately. And over the years other pension systems have emerged. Currently there are two mandatory systems, with the general scheme and the special social security systems. And in addition, there is the optional system, called pension. In compulsory schemes the worker can move freely, making social security contributions in accordance with their membership, and such contributions considered at the time of his retirement. But there is a legislative absence for financial compensation between different codes in case the employee has carried over between different codes. This is because if the pension change occurred in the general pension scheme for its own and contrary pension, there is financial compensation, regulated by Law n° 9.796/1999, but if the change of affiliation occur between two or more systems own, there is no financial compensation due, which can cause damage to the system that establish the social security benefit.

KEYWORDS: Social Security; reciprocal calculation of contribution period; pension compensation; financial and actuarial imbalance.

INTRODUÇÃO

A previdência, como seguro social, tem função de cobrir riscos, tais como a invalidez, morte, idade avançada e doença. Assim, para que tenha condições de cobrir tais riscos faz com que a filiação ao regime seja obrigatória.

A previdência no Brasil tem, por assim dizer, a finalidade de distribuir renda e garantir amparo ao trabalhador quando este, por si, não puder fazê-lo.

Ademais, insta salientar que os benefícios previdenciários garantem não só ao beneficiário como também a sua família uma existência menos precária.

Em síntese, aposentadoria é poupança, ou seja, depende de acúmulo de fundos, com boa gestão, para fruição futura dos benefícios previdenciários (pensões e benefícios).

Atualmente no Brasil têm-se três regimes previdenciário, dois obrigatórios e um facultativo, também chamado de complementar. São eles o Regime Geral de Previdência, gerido pelo Instituto Nacional de Seguro Social – INSS, onde todos os trabalhadores que não estão filiados a algum Regime Próprio de Previdência são vinculados. Os Regimes Próprios de Previdência, criados por lei, pelos entes públicos para assegurar direitos previdenciários aos servidores públicos estáveis. Ditos Regimes são de criação facultativa pelos entes públicos, mas uma vez criados todos os servidores efetivos nele serão filiados.

E, também, o Regime de Previdência complementar, cuja filiação é facultativa e independe do exercício de trabalho.

Assim, observa-se que hora o trabalhador poderá estar vinculado a um Regime de Previdência obrigatório, ora a outro. Tal circunstância, em momento futuro, quando de sua aposentadoria não poderá lhe gerar prejuízos.

Desta feita, os tempos de trabalho prestados a um e outro Regime de filiação obrigatória, desde que não concomitantes, serão computados para fins de obtenção de benefício previdenciário.

Porém, como é de se observar, os recolhimentos previdenciários serão realizados aos cofres de um e outro regime, mas o pagamento do benefício previdenciário será feito pelo Regime que conceder o benefício.

Assim, surge a necessidade de uma compensação pecuniária entre os regimes. Assunto este que é o tema central do presente estudo.

Ademais, insta salientar que historicamente, conforme se observa da bibliografia, a princípio foram surgindo várias Caixas de Previdência, não havendo nem contagem dos tempos prestados a outras Caixas, nem compensação financeira entre elas, o que gerava prejuízo ao trabalhador que houvesse mudado de categoria

profissional em sua vida laboral.

Com o passar do tempo a previdência foi amadurecendo e estabeleceu-se a contagem recíproca de tempo, mas nem sempre com a compensação financeira entre os vários Institutos de Previdência.

Atualmente, observa-se que há a contagem recíproca de tempo, mas que apenas em alguns casos já é possível a compensação financeira entre Regimes Previdenciário, conforme se verá no desenvolver do trabalho.

CONTAGEM RECÍPROCA DE TEMPO ENTRE REGIMES

O Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952, especificamente no art. 80, já previa a contagem integral do tempo de serviço prestado para os entes públicos e/ou privados para fins de aposentadoria. Inclusive vedava a contagem dos tempos concomitantes em dois ou mais cargos (art. 81).

Por sua vez, a contagem de tempo em outros regimes também estava prevista na Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960 (Lei Orgânica da Previdência Social), especialmente para fins de carência na concessão de benefícios (§ 3º, do art. 64, alterado pela Lei nº 5.890/1973).

Noutro giro, a contagem recíproca de tempo, para efeitos de aposentadoria, dos servidores da União, as Autarquias, as Sociedades de Economia Mistas e as Fundações instituídas pelo Poder Público, foi regulada pela Lei nº 3.841, de 15 de dezembro de 1960.

Referida lei mencionava que a contagem de tempo em outro ente (União, Estado, Município ou Regime Geral) se daria de acordo com os informes ou registros existentes em poder da entidade de origem. E se não houvesse contribuições em outro ente e o servidor contasse com menos de 120 contribuições até o momento da aposentadoria, este faria uma contribuição extra por 30 (trinta)

meses, de 10% (dez por cento) do montante do salário ou do vencimento.

Tal lei foi revogada pela Lei nº 6.226, de 14 de julho de 1975, estando esta norma vigente até os dias atuais, a qual, após alteração introduzida pela Lei nº 6.864, de 2 de dezembro de 1980, estendeu os benefícios da contagem recíproca aos servidores públicos estaduais e municipais (art. 3º), vedando a contagem em dobro de quaisquer tempos, contagem de tempo em condições especiais, tempo concomitante, tempo já utilizado para outra aposentadoria e o tempo anterior à filiação obrigatória se nele não houver tido contribuições (art. 4º).

A matéria da contagem recíproca constitucionalizou-se a partir de 1988, quando a redação original do § 2º, do art. 202, já previa que os diferentes regimes previdenciários fizessem-na, conforme se pode ver:

§ 2º Para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos sistemas de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei.

Tal regra foi mantida na Constituição, mesmo após a Emenda Constitucional nº 20/98, a qual transferiu a questão da contagem recíproca para o § 9º, do 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/1998)

Tal instituto, da contagem recíproca de tempo de contribui-

ção, se dá porque a pessoa durante a sua vida laborativa pode transitar entre os regimes previdenciários (geral e próprios). E, de consequência, teria prejudicada sua aposentadoria no caso mudança de regime sem que se considerasse o tempo anterior em outro regime.

E, atualmente, nas mudanças de regimes, o trabalhador poderá averbar os tempos de contribuição prestados em regime distinto daquele em que se dará a aposentadoria, ao que se denomina Regime de Origem (RO) e Regime Instituidor (RI), mediante a apresentação da Certidão de Tempo de Contribuição (Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999).

Desta forma, um único trabalhador poderá ter tempos de contribuição em vários regimes próprios e no regime geral, os quais, caso não sejam concomitantes, serão considerados na contagem de tempo de contribuição para sua aposentadoria.

Nesta esteia, se o Regime Instituidor for o Regime Geral de Previdência Social (INSS) a contagem recíproca se encontra regulada na Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991 (art. 94 a 99) e pelo Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999 (art. 125 a 135).

Em ditas normas mantiveram-se as regras de vedação da contagem em dobro de quaisquer tempos, contagem de tempo em condições especiais, tempo concomitante e tempo já utilizado para outra aposentadoria. Acrescendo-se a regra de que o tempo de serviço rural, anterior a novembro de 1991, somente será computado no caso de existirem contribuições.

O mesmo ocorre se o Regime Instituidor for um Regime Próprio e o Regime de Origem for o Regime Geral. Cabendo sempre ao Regime Geral o cálculo do valor das parcelas a serem compensadas mensalmente.

Porém, sendo o Regime de Origem e o Regime Instituidor um Regime Próprio, não há regulamentação para que se faça a com-

pensão. Sendo que nestes casos, então, se utiliza o tempo de contribuição para os cálculos de aposentadoria, mas após a concessão do benefício, os valores pagos são integralmente desembolsados pelo Regime Instituidor, o qual não recebe nenhuma compensação financeira do Regime de Origem.

TEMPO DE SERVIÇO X TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO (EC 20/98)

Guimarães (s.d), lembra que:

A Emenda Constitucional n° 20, de 1998, modificou materialmente o texto originário do § 2° do art. 202 que dispunha sobre a contagem recíproca e a conseqüente compensação financeira entre os regimes, e inseriu essa matéria no § 9° do art. 201 da Constituição. Essa Emenda promoveu a reforma previdenciária, e dentre as diversas alterações que fez, estabeleceu como um dos requisitos para a implementação do direito às aposentadorias voluntárias, dentre outros, o tempo mínimo de contribuição, em lugar do tempo mínimo de serviço que se exigia, sendo que o tempo de serviço considerado para efeito de aposentadoria pela legislação até então vigente, passou a ser contado como tempo de contribuição. Observa-se, porém, que no texto original da Constituição de 1988 a contagem recíproca já possuía como requisito a contagem de tempo de contribuição, e não mais de tempo de serviço.

Com tal observação já é possível observar que anteriormente à Emenda Constitucional n° 20, de 16 de dezembro de 1998, na contagem recíproca de tempo, bastava a comprovação do exercício de atividade, trabalho, não sendo necessária a respectiva contribuição financeira para o regime no qual o trabalhador encontrava-se filiado, somente ao Regime de Origem.

Para a obtenção de benefício (aposentadoria/pensão) bastava o exercício de trabalho, mas no caso de mudança de regime, a própria Constituição previa a necessidade de contribuição para que o tempo fosse utilizado no Regime Instituidor, mesmo que isso não

geraria a compensação financeira.

Desta forma, a Emenda Constitucional nº 20/1998 veio corrigir tal distorção, exigindo a contribuição para que o tempo fosse contado para aposentadoria, independentemente de onde o servidor fosse se aposentar. Assim, mesmo que houvesse trabalho, mas não houvesse contribuição previdenciária, tal tempo não será mais utilizado para fins de contagem na aposentadoria.

Também a partir da Emenda Constitucional nº 20/1998 passou-se a exigir a aplicação de normas atuárias, visando o equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes Próprios.

Dita exigência veio acompanhada da Certidão de Regularidade Previdenciária (CRP). Ou seja, o ente passou a ter direito somente aos repasses constitucionais obrigatórios (saúde e educação), se quiser obter financiamento de obras públicas e/ou direito a outros repasses para outras finalidades deverá estar em dia com suas obrigações previdenciárias, quais sejam: observar as normas de gestão, de atuária, de direito financeiro, fazer a correta arrecadação e aplicação das contribuições previdenciárias, prestar contas e apresentar relatórios em prazos pré-determinados, dentre outros.

Neste sentido, o conceito de tempo de contribuição passou a ser um dos mais importantes para os Regimes Próprios, pois não se limita apenas ao campo da concessão dos benefícios, mas atinge todo o sistema de gestão do ente, inibindo, inclusive, a percepção de valores de outros entes, caso as contribuições dos servidores e a patronal não estejam em dia.

COMPENSAÇÃO FINANCEIRA ENTRE REGIME GERAL E REGIME PRÓPRIO

Como determinado pela Constituição Federal, a contagem recíproca gera o direito à compensação financeira entre os regimes previdenciários (§ 9º, art. 201).

No âmbito da compensação entre o Regime Geral de Previ-

dência e os Regimes Próprios de Previdência existente diversas regras que regulamenta a situação, especificamente a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991 (art. 94 a 99), a Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999 e pelo Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999 (art. 125 a 135).

Desta forma, o Regime Instituidor do benefício terá direito de receber compensação pecuniária do Regime de Origem, onde parte das contribuições previdenciárias se encontra depositadas.

Para que haja a compensação o Regime de Origem emitirá Certidão de Tempo de Contribuição em favor do Regime Instituidor. Com base nas informações da Certidão será feito o cálculo do benefício devido e, após a concessão deste, faz-se o requerimento de compensação ao Regime de Origem.

O requerimento de compensação deverá identificar o beneficiário e seus dependentes, se for o caso, a renda mensal inicial, a data de início do benefício, além do percentual de tempo de contribuição.

O valor devido será calculado com base no valor do benefício pago pelo regime instituidor ou na renda mensal do benefício calculada sobre qual seria a renda mensal inicial daquele benefício segundo as normas do Regime Geral de Previdência Social ou do Regime Instituidor, o que for menor (Lei nº 9.796/1999, art. 4º).

O reajuste do valor devido se dará anualmente nas mesmas datas e pelos mesmos índices de atualização dos benefícios do Regime Geral, mesmo que no primeiro mês de compensação tenha prevalecido o valor do Regime Próprio.

Por sua vez, as revisões de benefícios objeto de compensação financeira ou a extinção total ou parcial devem ser comunicadas imediatamente pelos Regimes Instituidores aos Regimes de Origem, cabendo ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS registrar as alterações em seus cadastros de valores devidos de ou para cada Regime Próprio.

Em síntese, todo o processo de compensação previdenciária, seja o Regime Geral o Regime Instituidor ou o Regime de Origem, fica por conta do Regime Geral, competindo ao Regime Próprio apenas, caso seja o Regime Instituidor, fazer o requerimento e instruí-lo com os documentos necessários.

Se o Regime Geral for o Regime Instituidor, este apresentará os cálculos para que o Regime Próprio aprove ou não a compensação. Havendo uma margem muito pequena de intervenção do Regime Próprio no processo.

Porém, é um processo razoavelmente célere e que tem funcionado bem, bastando apenas uma boa capacitação dos servidores do Regime Próprio para que possam fazer as solicitações das compensações, pois atualmente todo o processo se dá pela via eletrônica.

COMPENSAÇÃO ENTRE REGIMES PRÓPRIOS

Dispõe o art. 6º, do Decreto nº 3.112, de 6 de julho de 1999, que “os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios somente serão considerados regimes de origem quando o Regime Geral de Previdência Social for o regime instituidor”.

Ou seja, mesmo que o § 9º, do art. 201, da Constituição Federal, preveja que haverá contagem recíproca de tempo de contribuição entre os vários regimes previdenciários, com a respectiva compensação financeira, na contagem de tempo entre Regimes Próprios de Previdência não há regulamentação da compensação financeira quando o Regime de Origem for outro Regime Próprio.

Assim, uma trabalhadora que inicie sua carreira no serviço público municipal, dotado de Regime Previdenciário Próprio, no qual trabalhe por 20 (vinte) anos, e depois siga para o serviço público federal, onde labore e contribua por mais 10 (dez) anos, implemente tempo de contribuição e idade para a aposentadoria, terá

contado todo seu tempo de contribuição, mas o Regime Instituidor, mesmo contando com apenas 1/3 (um terço) das contribuições, arcará com o pagamento da totalidade do benefício, não recebendo nenhuma compensação financeira pelo Regime Próprio Municipal de onde a servidora originou-se.

A falta de regulamentação desta situação vem gerando déficits ao Regime Instituidor. Muito embora este, algumas vezes, também não pague a compensação previdenciária daquele servidor que o deixou para se filiar a outro Regime Próprio.

Conquanto isso não sirva de desculpa para que se deixe de regulamentar e exercitar a compensação financeira entre Regimes Próprios de Previdência. Destacadamente porque, desde a Emenda Constitucional nº 20/1998, deve-se manter o equilíbrio financeiro-atuarial do regime previdenciário.

E um regime previdenciário saudável é aquele que prevê sua arrecadação e seus gastos com base em dados reais. Pois no caso da servidora acima descrita outras regras aposentatórias podem interferir e agravar muito mais a situação da descompensação previdenciária, piorando os índices de déficits.

Isso porque, hipoteticamente imaginemos o caso de uma servidora que ingressou no serviço público anteriormente à Emenda Constitucional nº 41, de 16 de dezembro de 2003, a qual no momento de sua aposentadoria preenchia os requisitos das regras de transição (art. 6º) e obteve os benefícios da paridade de vencimentos. Mas esta mesma servidora havia contribuído por 20 (vinte) anos em um Regime Próprio e, agora, com apenas 10 (dez) anos de contribuição no Regime Instituidor obterá o benefício da aposentadoria integral e com paridade.

É uma ideia inconcebível, vez que os prejuízos do Regime Instituidor são certos!

E a mudança dessa situação é necessária e urgente. Destacadamente porque outras distorções, tais como a paridade de ven-

cimentos, mesmo com o uso de subterfúgios como o “mensalão” (GOMES, s.d.), acabaram sendo aprovadas e têm dado resultados, como é o caso da Emenda Constitucional nº 41/2003.

EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO-ATUARIAL DO RPPS

Como até aqui exposto, a ausência de compensação previdenciária entre os Regimes Próprios gera um desequilíbrio nas contas do Regime Instituidor do benefício previdenciário, pois em algumas situações, com apenas 05 (cinco) anos de cargo, quando o servidor houver se originado de outro cargo público, prestado a outro ente, poderá se aposentar (CF, inciso III, do art. 40).

Contudo, tal situação de desequilíbrio é expressamente vedada, a começar pelo caput, do art. 40, da Constituição Federal, que prevê “critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial” ao sistema previdenciário e segue por tantas outras normas infraconstitucionais.

Isso porque o pressuposto básico de um regime próprio de previdência é a existência de recursos (patrimônio) garantidor dos benefícios oferecidos aos seus segurados.

Os municípios, em um grande número, têm equacionado seus déficits através de aportes, com valores obtidos através do cálculo atuarial anual. Mas certamente teriam déficits bem menores se em seus planos de contas entrassem os valores de compensação previdenciária dos demais regimes, mesmo tendo que, muitas vezes, atuar como Regime de Origem.

Porém, a situação seria mais justa e equacionada, dando atendimento às disposições constitucionais e legais.

CONCLUSÃO

Pelo histórico da previdência social, observa-se que as regras

que regem o servidor público não se opõem às regras do regime geral, muito pelo contrário, elas se complementam, ora uma estando mais evoluída, ora outra.

E, por sua vez, os trabalhadores desde 1960 têm podido transitar livremente entre os diversos regimes previdenciários sem sofrer prejuízos na contagem de seu tempo de trabalho. Havendo regramento que autoriza a contagem recíproca do tempo de contribuição.

Porém, como visto no presente estudo, embora não haja prejuízos para o trabalhador no que se refere à contagem de tempo de contribuição no momento de sua aposentadoria. O trânsito dos trabalhadores entre regimes próprios de previdência tem gerado desequilíbrio nas contas destes, pois não há qualquer regramento para que se faça a compensação financeira nos benefícios concedidos com contagem de tempo de contribuição dados em outro regime próprio.

Para solucionar a questão a melhor forma seria a edição de norma com regras claras para que se faça a compensação entre regimes próprios no caso de concessão de benefício com contagem de tempo de contribuição para outro regime próprio, pois a administração pública está afeta ao princípio da legalidade estrita. Mas, enquanto dita regra não vem, poderiam ser utilizadas as regras previstas na Lei nº 9.796/1999, em atenção às disposições do § 12, do art. 40, da Constituição Federal. O que possivelmente poderá gerar ações judiciais e muita discussão enquanto não houver o referido regramento específico.

BIBLIOGRAFIA

BRASIL. Decreto-Lei nº 367, de 19 de dezembro de 1968. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0367.htm>, acesso em 08 jan. 2015.

BRASIL. Decreto no 3.048, de 6 de maio de 1999. Disponí-

vel em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm>, acesso em 08 jan. 2015.

BRASIL. **Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1711.htm>, acesso em 08 jan. 2015.

BRASIL. **Lei no 3.841, de 15 de dezembro de 1960.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3841.htm>, acesso em 08 jan. 2015.

BRASIL. **Lei nº 6.226, de 14 de julho de 1975.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6226.htm>, acesso em 08 jan. 2015.

BRASIL. **Lei nº 6.864, de 2 de dezembro de 1980.** Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1980/6864.htm>>, acesso em 08 jan. 2015.

BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm>, acesso em 08 jan. 2015.

BRASIL. **Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9717.htm>, acesso em 08 jan. 2015.

BRASIL. **Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999.** Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_090604-150257-175.pdf>, acesso de 08 jan. 2015.

COMPENSAÇÃO previdenciária: legislação e informações gerais. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/a-previdencia/previdencia-no-servico-publico/compensacao-previdenciaria-legislacao-e-informacoes/>>, acesso em 08 jan. 2015.

GOMES, L. F. EC 41/2003. **Reforma da previdência. Men-**

salão. Compra de parlamentares. Constitucionalidade da reforma. Disponível em: <<http://professorlfg.jusbrasil.com.br/artigos/121930486/ec-41-2003-reforma-da-previdencia-mensalao-compra-de-parlamentares-constitucionalidade-da-reforma>>, acesso em 20 jan. 2015.

GUIMARÃES, L. J. R. **Compensação financeira entre regimes previdenciários (também chamada compensação previdenciária).** Disponível em: <<http://consadnacional.org.br/wp-content/uploads/2013/05/004-COMPENSA%C3%87%C3%83O-FINAN-CEIRA-ENTRE-OS-REGIMES-PREVIDENCI%C3%81RIOS.pdf>>, acesso em 06 jan. 2015.

GURGEL, J. B. S. e; **Evolução da previdência social.** 2. ed. rev. amp. Brasília/DF: Funprev, 2008.

IBRAHIM, F. Z. **Curso de direito previdenciário.** 17. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Impetus, 2012.

HISTÓRICO. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/a-previdencia/historico/>>, acesso em 20 jan. 2015.

RABELO, F. M. **Regimes próprios de previdência: modelo organizacional, legal e gestão de investimentos.** Brasília/DF: MPAS, 2001.

SANTOS, L. L. C. dos. **Curso de direito da seguridade social.** São Paulo: LTr, 2005.

SANTOS, M. F. dos. **Direito previdenciário esquematizado.** São Paulo: Saraiva, 2011.

PROPOSTA DE UMA FERRAMENTA DE TOMADA DE DECISÃO NA ANÁLISE DO RENDIMENTO ESPERADO DE NOTAS DO TESOURO NACIONAL DO BRASIL, SÉRIE B (NTN-B).

*Por Dalvin Gabriel José de Souza
Bacharel em Ciências Atuariais/UFRGS, MIBA Nº 1003
Licenciado em Matemática/UFRGS
Servidor Público Municipal, Atuário do Departamento Municipal
de Previdência dos Servidores Públicos do Município de
Porto Alegre – PREVIMPA*

Este estudo tem como motivação principal um questionamento levantado em reunião do Comitê de Investimento do PREVIMPA:

“Qual a taxa de rentabilidade esperada de uma NTN-B, dado um vencimento, que atenderia o preceito constitucional de equilíbrio financeiro-actuarial do RPPS, ou seja, atingiria a Meta Actuarial de IPCA + 6% a.a. do PREVIMPA?”

Como resposta a este questionamento, pretendemos demonstrar que a Taxa de Rentabilidade Real Total (TRRT) de uma NTN-B com pagamento de cupom de juro semestral, supondo que os cupons de juros semestrais serão reinvestidos até a data de vencimento da NTN-B de tal forma que mantenha apenas seu poder de compra, ou seja, obtenha retorno igual a atualização monetária do período, poderá ser estimada pela aplicação da seguinte fórmula:

$$TRRT = \left\{ n \left[(1 + j)^{\frac{1}{2}} - 1 \right] + 1 \right\} \frac{VNA_0}{PU} - 1 \quad (1.0)$$

$$TRRT = \left\{ n \left[(1 + j)^{\frac{1}{2}} - 1 \right] + 1 \right\} \frac{100}{Cotação} - 1 \quad (1.1)$$

Aplicando o Teorema de Cindibilidade do Prazo do regime de juros composto, obtemos a taxa de rentabilidade real equivalente mensal da NTN-B:

Taxa de Rentabilidade Real para ano com 252 dias úteis:

$$TRR_{252} = (1 + TRRT)^{\frac{252}{du_{252}}} - 1 \quad (2.0)$$

Ou

$$TRR_{252} = \left(\left\{ n \left[(1 + j)^{\frac{1}{2}} - 1 \right] + 1 \right\} \frac{100}{Cotação} \right)^{\frac{252}{du_{252}}} - 1 \quad (2.2)$$

Taxa de Rentabilidade Real para ano com 365 dias corridos:

$$TRR_{365} = (1 + TRRT)^{\frac{365}{dc_{365}}} - 1 \quad (3.0)$$

Ou

$$TRR_{365} = \left(\left\{ n \left[(1 + j)^{\frac{1}{2}} - 1 \right] + 1 \right\} \frac{100}{Cotação} \right)^{\frac{365}{dc_{365}}} - 1 \quad (3.1)$$

$$Cotação = \sum_{k=1}^n \frac{\left\{ \left[(1 + j)^{\frac{1}{2}} - 1 \right] \times 100 \right\}}{\left\{ [(1 + TRP_0)]^{\frac{du_k}{252}} \right\}} + \frac{100}{\left\{ [(1 + TRP_0)]^{\frac{du_n}{252}} \right\}} \quad (4.0)$$

Onde:

$TRRT$: Taxa de Rentabilidade Real Total do título;

n : Número total de cupons de juros a receber até o vencimento do título;

j : Taxa de Juros anual do Cupom Semestral;

VNA_0 : Valor Nominal Atualizado NTN-B atualizada pelo IPCA/IBGE.

PU : Preço Unitário do título, $PU := VNA \times \frac{COTAÇÃO}{100}$;

Cotação: Valor Atual do Fluxo de Caixa esperado pelo pagamento de Cupons e resgate do Principal (Valor Nominal Atualizado) do Título na data do vencimento, trazidos a valor presente pela taxa de retorno projetada (também chamada de rentabilidade anual do título) prevista na emissão do Título;

TRR₂₅₂: Taxa de Rentabilidade Líquida Real anual, 252 dias úteis;

du₂₅₂: Número de dias úteis da data da liquidação (inclusive) até a data do resgate (exclusive), ano com 252 dias úteis;

TRR₃₆₅: Taxa de Rentabilidade Líquida Real anual, 365 dias corridos;

dc₃₆₅: Número de dias corridos da data da liquidação (inclusive) até a data do resgate (exclusive), ano com 365 dias corridos;

TRP₀: Taxa de Retorno Projetada, acordada no ato da aquisição da NTN-B, utilizada para descontar o Fluxo de Caixa da NTN-B.

Portanto, dado:

- 1) Taxa de Juros Atuarial (TJA);
- 2) NTN-B com vencimento e Taxa de Retorno Projetada (TRP₀);
- 3) TRR₃₆₅ específico, calculado para a referida NTN-B.

Podemos estimar a Taxa de Retorno Projetada Ótima, que fornece a Taxa de Retorno Real igual ou maior que a Taxa de Juros Atuarial no prazo relevante de aplicação no título público com a aplicação sucessiva da seguinte fórmula:

$$TRP_{l+1} = TJA \frac{TRP_l}{TRR_{365}} \quad (5.0)$$

$$l \in \{0,1,2,3 \dots\}$$

Considerando os preceitos da Análise de Horizonte (FABOZZI, 2000, p. 71), podemos chegar a seguinte estimativa:

Dado:

- 1) Taxa de Juros Atuarial (TJA);
- 2) NTN-B com vencimento e Taxa de Retorno Projetada (TRP₀);
- 3) TRRT, calculada pela fórmula proposta acima, para a referida NTN-B;
- 4) k: Taxa de Reinvestimento “Segura” estimada para o horizonte de investimento da NTN-B sob análise.

Taxa de Rentabilidade Real “Segura” para ano com 252 dias úteis, obtida pela seguinte fórmula aproximada:

$$TRRS_{252} \cong \left\{ TRRT \frac{COTAÇÃO}{100} (1+k)^{\frac{m}{z}} + 1 \right\}^{du_{252}} - 1 \quad (6.0)$$

Taxa de Rentabilidade Real “Segura” para ano com 365 dias corridos, obtida pela seguinte fórmula aproximada:

$$TRRS_{365} \cong \left\{ TRRT \frac{COTAÇÃO}{100} (1+k)^{\frac{m}{z}} + 1 \right\}^{dc_{365}} - 1 \quad (7.0)$$

Onde,

k: Taxa de Reinvestimento estimada para o horizonte de investimento da NTN-B, base anos 252 dias úteis;

m: Valor aproximado inteiro da razão entre número de dias úteis entre a data do primeiro e o último cupom a receber (Rdu_{252}), e uma estimativa de 180 corridos para cada período de 6 meses entre cada recebimento de CUPOM de juros semestrais. Temos que lembrar que $m > 1$.

$$m = \left\lfloor \frac{Rdu_{252}}{180} \right\rfloor - 1 \quad (8.0)$$

$$m \in \{2,3,4 \dots\}$$

Agora, se supomos:

$$TJA = TRRS_{252}$$

Então teremos,

$$TReinv \cong \left\{ \frac{100}{COTAÇÃO \times TRRT} \left[(1+TJA)^{\frac{du_{252}}{252}} - 1 \right] \right\}^{\frac{2}{m}} - 1 + \alpha \quad (9.0)$$

Onde,

TReinv: Taxa de Reinvestimento base 252 dias úteis, necessária para atingir Meta de Taxa de Juro Atuarial dada.

α : Fator de ajuste estimado empiricamente em 0,005.

INTRODUÇÃO

Retorno do Investimento: Podemos considerar de uma forma geral e simplista, que a análise da taxa de retorno de um investimento é estabelecida pela razão que compara o Lucro obtido no período de aplicação e o capital investido:

$$RETORNO = \frac{LUCRO}{CAPITAL INVESTIDO}$$

Taxa Interna de Retorno (TIR): Parâmetro de avaliação de projeto de investimento, definida como a taxa de juros que torna nulo o fluxo de caixa líquido de um projeto de investimento.

Pressupostos da TIR:

- 1) O Fluxo de Caixa negativo é financiado pela TIR;
- 2) Os Fluxos de caixa positivos (cupons de juros) são reinvestidos pela TIR, o que na prática não ocorre.
- 3) Os Fluxos de Caixa devem ser em intervalos regulares (mensalmente, anualmente, etc.)

Logo, quando a TIR é muito diferente das taxas de mercado, o que ocorre na maioria dos casos de investimento em NTN-B com pagamento de cupons de juros, então ela não representa o retorno real do investimento. Motivo pelo qual, adotamos a denominação de Taxa de Retorno Projetado (TRP) para a taxa de desconto utilizada na precificação da NTN-B.

Portanto, uma maior TRP não implica necessariamente em um maior retorno (lucro), pois o lucro dependerá do prazo de re-

cebimento dos cupons e das taxas de reinvestimentos obtidas no mercado. Donde concluímos que o lucro real de um investimento em NTN-B se origina dos cupons de juros recebidos e do horizonte de vencimento do título.

Lei de Fisher: Estabelece o efeito da taxa de inflação sobre a Taxa de Juros.

$$(1 + i_a) = (1 + i_r)(1 + \pi)$$

$$i_r = \frac{(1 + i_a)}{(1 + \pi)} - 1$$

Onde:

i_a : Taxa de Juros Aparente;

i_r : Taxa de Juros Real;

π : Taxa de Inflação.

Taxa de Inflação: É uma medida da perda do poder aquisitivo da moeda (IPCA/IBGE, IGP-M, INPC, etc.).

Taxa de Juro Aparente: É uma taxa de juros nominal a preços correntes que não leva em consideração o efeito da perda do poder aquisitivo da moeda causado pela inflação;

Taxa de Juro Real: É uma taxa de juros que reflete o efeito da perda do poder aquisitivo da moeda, ou seja, é a Taxa de Juros Aparente descontada da inflação do período.

Riscos associados ao investimento em títulos públicos ou privados (FABOZZI, 2000, p. 7-11):

- 1) Risco de Taxa de Juros
- 2) Risco de Reinvestimento
- 3) Risco de Default
- 4) Risco de Desvalorização
- 5) Risco de Inflação
- 6) Risco de Resgate Antecipado
- 7) Risco de Liquidez

8) Risco de Desconhecimento dos Riscos

Fontes potenciais de Rendimento/Retorno de um Título público ou privado (FABOZZI, 2000, p. 61):

- 1) Pagamentos periódicos de juros de cupom semestral;
- 2) Qualquer ganho de capital (ou perda de capital - retorno em moeda negativo) quando o título vencer, for resgatado ou for vendido;
- 3) Receita advinda do reinvestimento dos pagamentos periódicos de juros (o componente juros sobre juros).

Considerando o objetivo original deste estudo apresentado acima, iremos concentrar nossa atenção no principal risco que afeta o retorno real de um investimento em uma NTN-B com rentabilidade dada pelo IPCA e cupom de juros semestrais: Risco de Reinvestimento.

RISCO DE REINVESTIMENTO

Podemos pensar no retorno de qualquer investimento como a taxa que fará com que o valor presente dos fluxos de caixa gerados pelo investimento seja igual ao preço (custo) do investimento. Algebricamente, o retorno de qualquer investimento, r , é a taxa de juros que satisfaz a seguinte equação polinomial:

$$P = \frac{FC_1}{(1+r)^1} + \frac{FC_2}{(1+r)^2} + \frac{FC_3}{(1+r)^3} + \frac{FC_4}{(1+r)^4} + \dots + \frac{FC_{n-1}}{(1+r)^{n-1}} + \frac{FC_n}{(1+r)^n}$$

Onde:

P : Preço de custo do investimento;

FC_n : Fluxo de Caixa no ano n ;

O retorno calculado por esta equação é chamado por alguns autores de Taxa Interna de Retorno (TIR) ou Retorno até o vencimento. Mas, considerando que a efetivação deste retorno implica

necessariamente que os fluxos de caixa sejam reinvestidos a esta mesma taxa (TIR), e que na prática dificilmente se consegue um novo investimento para reaplicar o fluxo de caixa positivo na mesma TIR, então acredito que o nome mais apropriado seja Taxa de Retorno Projetada (TRP).

Exemplo:

Primeiramente calculamos o valor atual do Fluxo de Caixa adotando uma TIR (TRP) igual a 10%, encontrando o valor total de R\$ 49,75.

$$Valor\ Atual = \frac{FC_n}{(1+r)^n}$$

Depois, calculamos o Valor Futuro do Fluxo de Caixa com a mesma taxa $r = 10\%$, encontrando o valor total de R\$ 66,20.

$$Valor\ Futuro = FC_k(1+r)^{n-k}$$

Trazendo a valor presente a soma total do Valor Futuro do Fluxo de Caixa, adotando a taxa $r = 10\%$, encontramos o mesmo Valor Presente encontrado no primeiro passo.

$$Valor\ Atual = \frac{Total\ Valor\ Futuro}{(1+r)^n}$$

Se o Valor Futuro do Fluxo de Caixa for calculado com uma taxa menor que $r = 10\%$, digamos $r = 5\%$, então a relação não se mantém, de tal forma que a nova soma do Valor Futuro será menor e a nova soma do Valor Atual será maior.

r:	10,00%			
n	FC	Valor Atual	Valor Futuro	Valor Futuro (r = 5%)
1	20	R\$ 18,18	R\$ 24,20	R\$ 22,05
2	20	R\$ 16,53	R\$ 22,00	R\$ 21,00
3	20	R\$ 15,03	R\$ 20,00	R\$ 20,00
	SOMA =	R\$ 49,74	R\$ 66,20	R\$ 63,05
		P =	R\$ 49,74	R\$ 54,46

	TIR	TIR
n	10,000%	5,000%
0	-R\$ 49,74	-R\$ 54,46
1	R\$ 20,00	R\$ 20,00
2	R\$ 20,00	R\$ 20,00
3	R\$ 20,00	R\$ 20,00

Dito isto, podemos definir o Risco de Reinvestimento como sendo o risco do investidor não conseguir no mercado taxas de juros

para reinvestir os cupons de juros semestrais no mesmo patamar adotado na precificação da NTN-B no ato da compra. O investidor realizará o retorno até o vencimento acordado no ato da compra (TRP ou TIR) apenas se o título for retido até o seu vencimento e os pagamentos de cupom puderem ser reinvestidos à mesma taxa de retorno até o vencimento. O risco que o investidor se depara é o de as taxas de reinvestimento serem menores do que a taxa do retorno até o vencimento (TRP) no momento em que o título for comprado.

Logo, quanto maior for o prazo de vencimento de um título maior será o risco de reinvestimento, ou seja, o risco de reinvestimento é diretamente proporcional ao prazo de vencimento do título.

TAXA DE RETORNO REAL TOTAL

Na literatura especializada é definido o retorno até o vencimento do título como sendo aquele retorno prometido no momento da compra do título se o investidor observar duas condições principais:

- 1) O título seja mantido até o vencimento;
- 2) Que todos os pagamentos de cupons recebidos sejam imediatamente reinvestidos à mesma taxa de retorno até o vencimento (TRP ou TIR).

Como já comentamos, a componente juros sobre juros de um título pode constituir uma parcela substancial do retorno em moeda do título. Logo, o reinvestimento dos juros do cupom a uma taxa de juros menor que o retorno até o vencimento (TRP ou TIR) produzirá um retorno menor que o retorno até o vencimento projetado no momento da compra do título.

Portanto, neste estudo introduzimos o conceito de Taxa de Retorno Real Total (TRRT) como uma medida de retorno de investimento em NTN-B que inicialmente incorporamos uma suposição

explícita quanto à taxa de reinvestimento que mantenha o poder aquisitivo da moeda do fluxo de caixa de cupons recebidos até o vencimento do título, e após excluimos este efeito da inflação pela aplicação da Lei de Fisher.

Ou seja, primeiramente calculamos a taxa de retorno aparente do investimento, inflacionando o fluxo de caixa para a data de vencimento do título, para depois aplicarmos a Lei de Fischer e obter a Taxa de Rentabilidade Real Total.

$$\text{Taxa Retorno Aparente} = \frac{\sum FC_k \times \Delta IPCA}{\text{INVESTIMENTO INICIAL}} - 1$$

$$\text{TRRT} = \frac{(\text{Taxa Retorno Aparente} + 1)}{\Delta IPCA} - 1$$

Onde:

$\Delta IPCA$: Corresponde a variação acumulada do IPCA/IBGE no período relevante.

Segue dados de uma NTN- B comprada em 15/05/2008 e com vencimento em 15/05/2014:

Data Liquidação:	15/05/2003	
Data Vencimento:	15/05/2014	
Número Cupons (n):	22	
TRP:	6,50%	
Taxa Cupom anual:	6,00%	
Número de Títulos:	1	
PU:	1.291,657215	
INVESTIMENTO:	R\$ 1.291,66	
Valor Total Resgatado Atualizado:	R\$ 3.724,01	
IPCA acumulado até vencimento :	82,0795%	
Taxa de Retorno Aparente:	188,3126%	
Taxa de Retorno Real:	58,3443%	
Números Dias Úteis/corridos até resgate:	2765	4018
Taxa de Retorno Real a.a. 252 / 365 :	4,2777%	4,2635%

Analisando esta proposta de cálculo e tudo o que já foi dito até agora chegamos a conclusão óbvia de que o Retorno Real Total é gerado pelo fluxo de cupons periódicos que no caso serão constantes e iguais, pois retiramos o efeito da inflação presente no Valor Nominal Atualizado do título (no caso da NTN-B o Valor Nominal é atualizado pelo IPCA), base de cálculo dos cupons semestrais. Logo, o Retorno Real Total é determinado pelo número de cupons recebidos e pela cotação da NTN-B calculada na data da compra.

Senão vejamos, definimos Retorno como:

$$RETORNO = \frac{LUCRO}{CAPITAL INVESTIDO}$$

Como podemos assumir que o LUCRO é igual ao somatório do Fluxo de Caixa menos o valor investido (INV) na compra do título, então teremos a seguinte relação:

$$TRRT = \frac{n\alpha P + P - INV}{INV}$$

Definindo,

$$INV = VNA \times \frac{Cotação}{100}$$

VNA: Valor Nominal Atualizado da NTN-B na data da compra;

P: VNA

α : Taxa de Cupom equivalente semestral;

n: Número de Cupons a receber.

Então, substituindo a definição pelo definido, temos:

$$TRRT = \frac{n\alpha VNA + VNA - \frac{Cotação \times VNA}{100}}{\frac{Cotação \times VNA}{100}}$$

Simplificando a equação obtemos sua forma final:

$$TRRT = \left\{ n \left[(1 + j)^{\frac{1}{2}} - 1 \right] + 1 \right\} \frac{100}{Cotação} - 1$$

C.Q.D.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma linha de pesquisa que iremos desenvolver refere-se ao estudo das relações entre a taxa “segura” de reinvestimento dos cupons de juros semestrais através da chamada análise-horizonte (BODIE, 2015, p. 407). A qual consiste na previsão do rendimento composto realizado durante o período de manutenção ou horizonte de investimento, o que implicitamente fizemos ao supor que os cupons seriam reinvestidos durante o período de maturação da NTN-B somente com uma taxa que mantenha o poder aquisitivo dos mesmos, ou seja, cupons atualizados pela variação da inflação medida pelo IPCA acumulado deste a data do recebimento do cupom até o vencimento (resgate) da NTN-B.

“A medida de retorno total permite que um gerente de carteira projete o desempenho de um bônus com base no horizonte de investimento

planejado e nas expectativas relativas a taxas de reinvestimento e retornos de mercado futuros. Isto permite ao gerente de carteira avaliar qual dos vários bônus potenciais considerados para aquisição terá melhor desempenho ao longo do horizonte de investimento planejado. Como enfatizamos, isto não pode ser feito utilizando-se o retorno até o vencimento como medida de valor relativo.

A utilização do retorno total para avaliar desempenho ao longo de um horizonte de investimento é denominada análise de horizonte."

(FABOZZI, 2000, p. 71)

A seguir apresento um exemplo de Análise-horizonte de uma NTN-B de 10 anos com 22 cupons de juros semestrais. Podemos observar que se supomos que os cupons serão reinvestidos com retorno igual a variação da inflação do período, então a TRR será igual a 5,03% a.a. base 252 dias úteis relativa a TRP de 6,5% a.a. base 252 úteis, o que exigiria uma TRP Ótima maior que 7,78% para garantir um retorno igual a Taxa de Juros Atuarial de 6% a.a.

Supondo uma taxa de reinvestimento de 2,5% a.a. base 252 dias úteis, então teríamos uma Taxa de Retorno "Segura" de 5,5% a.a. base 252 dias úteis. Sendo, que a estimativa da Taxa de Reinvestimento Ótima ficou em aproximadamente 4,7%.

Taxa de Juros Atuarial:	6,0%	Taxa Reinvestimento Ótima:	4,651962%
TRP Ótima:	7,7786%		
TRP:	6,50%		
Taxa Cupom anual:	6,00%		
COTAÇÃO:	96,31668617	m':	14,6333
Taxa Cupom Equivalente semestral:	2,56301%	m:	13
Data Liquidação:	15/05/2003	Tx Segura Equivalente semestral:	1,242284%
Data Vencimento:	15/05/2014		1,174100%
Número Cupons (n):	22		83,772029%
TRRT:	71,3500%		80,686442%
TRR dia 252:	0,01947886%		0,02139806%
TRR dia 365:	0,01940403%		0,01472465%
TRR a.a.252:	5,0306%	Taxa de Retorno "Segura" a.a. 252:	5,5397%
TRR a.a.365:	5,0138%	Taxa de Retorno "Segura" a.a. 365:	5,5211%
Taxa Reinvestimento a.a. 252:	2,50%		
Taxa de Retorno "Segura" a.a. 252:	5,5505%	80,8992%	
Taxa de Retorno "Segura" a.a. 365:	5,5343%	80,9353%	

Taxa de Juros Atuarial:	6,0%	Taxa Reinvestimento Ótima:	2,621099%	
TRP Ótima:	7,8650%			
TRP:	7,86%			
Taxa Cupom anual:	6,00%			
COTAÇÃO:	96,99283023	m':	14,6333	
Taxa Cupom Equivalente semestral:	2,956301%	m:	13	
Data Liquidação:	15/05/2003	Tx Segura Equivalente semestral:	1,242284%	
Data Vencimento:	15/05/2014		1,174100%	
Número Cupons (n):	22		105,488373%	
TRRT:	89,8461%		91,704029%	
TRR dia 252:	0,02318691%		0,02353921%	
TRR dia 365:	0,01595557%		0,01619799%	
TRR a.a.252:	6,0165%	Taxa de Retorno "Segura" a.a. 252:	6,1106%	6,1106%
TRR a.a.365:	5,9962%	Taxa de Retorno "Segura" a.a. 365:	6,0900%	6,0900%
Taxa Reinvestimento a.a. 252:	2,50%			
Taxa de Retorno "Segura" a.a. 252:	6,5412%	100,4151%		
Taxa de Retorno "Segura" a.a. 365:	6,5216%	100,4662%		

Taxa de Juros Atuarial:	6,0%	Taxa Reinvestimento Ótima:	4,651962%	
TRP Ótima:	7,7786%			
TRP:	6,50%			
Taxa Cupom anual:	6,00%			
COTAÇÃO:	96,31668617	m':	14,6333	
Taxa Cupom Equivalente semestral:	2,956301%	m:	13	
Data Liquidação:	15/05/2003	Tx Segura Equivalente semestral:	2,323018%	
Data Vencimento:	15/05/2014		1,34788683%	
Número Cupons (n):	22		96,173731%	
TRRT:	71,3500%		92,629405%	
TRR dia 252:	0,01947886%		0,02371341%	
TRR dia 365:	0,01340403%		0,01631786%	
TRR a.a.252:	5,0306%	Taxa de Retorno "Segura" a.a. 252:	6,1572%	6,1572%
TRR a.a.365:	5,0138%	Taxa de Retorno "Segura" a.a. 365:	6,1364%	6,1364%
Taxa Reinvestimento a.a. 252:	4,70%			
Taxa de Retorno "Segura" a.a. 252:	6,0540%	90,5841%		
Taxa de Retorno "Segura" a.a. 365:	6,0388%	90,6845%		

REFERÊNCIAS

ÁLVARES, A.C.T.; BARBIERI, J.C.; MACHLINE, C. Taxa Interna de Retorno: Um Parâmetro do Projeto e Não Uma Medida de Retorno do Investimento.

ASSAF NETO, A. Mercado Financeiro. 12^a ed. São Paulo: Atlas, 2014.

BERGER, P.L. Mercado de Renda Fixa no Brasil: Ênfase em Títulos Públicos. Rio de Janeiro: Nova Razão Cultural, 2012.

BODIE, Zvi. ALEX KANE, ALAN J. MARCUS. Investimentos. 10^a ed. Porto Alegre: AMGH. 2015.

DE FARO, Clovis. Princípios e aplicações do Cálculo Financeiro. Rio de Janeiro: LTC – Livros Técnicos e Científicos Ed., 1990.

DE FARO, Clovis. Sobre a unicidade de taxas internas de retorno positivas. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v.29,n.4,p.57-66, out./dez.1975.

_____. O critério da taxa interna de retorno e o caso dos projetos tipo investimento puro. *Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro, v.16,p.57-63, set./out.1976.

_____. Taxa Efetiva Real de aplicações em ORTN. *Revista de Administração*, Rio de Janeiro, v.18(1),p.9-11, set./out.1976.

_____. Sobre a inconsistência do critério da taxa de retorno na avaliação de projetos. *Pesq. Plan. Econ.*, Rio de Janeiro, v.5(1),p.273-278, jun.1975.

Dumrauf, Guillermo L. *Cálculo Financeiro Aplicado (Um enfoque profissional)*. 2ª ed. Buenos Aires: La Ley, 2009.

Dumrauf, Guillermo L. *Matemáticas Financieras*. 1ª ed. Buenos Aires: Alfaomega Grupo Editor Argentino, 2013.

Dumrauf, Guillermo L. *Análisis Cuantitativo de Bonos*. 1ª ed. Buenos Aires: Alfaomega Grupo Editor Argentino, 2014.

Dumrauf, Guillermo L. *Renda Fixa Análise Passo a Passo com Excel (cap. Um, dois e três)*. eBook Kindler, 2014.

FABOZZI, Frank J. *Mercados, Análise e estratégias de bônus (Títulos de Renda Fixa)*. Tradução 3ª ed. Americana. Rio de Janeiro: Qualitymark Ed., 2000.

KASSAI, J.R.; KASSAI S.; SANTOS, A.; ASSAF NETO, A. *Retorno de Investimento: abordagens matemática e contábil do lucro empresarial*. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MACHADO, M.F. *Rentabilidade dos Ativos Financeiros e In-*

flação no Brasil (1977-1981. Revista Brasileira Mercado de Capitais. Rio de Janeiro, v. 9, n. 27, p. 239-269, jul./set. 1983.

PEREIRA, Fabio G. Títulos públicos sem segredos: guia para investimentos no Tesouro direto. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

SECURATO, J.R. Cálculo financeiro das tesourarias: bancos e empresas. 3ª ed. São Paulo: Saint Paul, 2005.

ANEXO I

ESTUDO DE CASO:

A seguir apresento um estudo de caso com análise realizada com dados fornecidos pela Seccional CGM/PREVIMPA referente a duas NTN-B compradas em 15/05/2011 e 13/07/2011, ambas com vencimento em 15/08/2014.

Neste estudo realizei os cálculos de precificação dos títulos com base nas normas do STN (Secretaria do Tesouro Nacional) e montei o Fluxo de Caixa para calcular o retorno total destes investimentos.

Efetuei 6 tipos diferentes de cálculo de retorno: Fluxo de Caixa corrigido monetariamente pelo VNA; Fluxo de Caixa com moeda constante da data da compra; Fluxo de Caixa corrigido monetariamente pelo IPCA até data vencimento; Fluxo de Caixa capitalizado pela TRP e após deflacionado; Valor Investido trazido a valor presente do resgate e após deflacionado; e TRRT com base na fórmula proposta acima.

Podemos observar que o retorno total calculado pelo Fluxo de Caixa com moeda constante confere com o cálculo da TRRT apresentada no início deste trabalho. Onde a NTN-B comprada com uma TRP igual a 6,72% a.a. base 252 dias úteis, apresenta um Retorno Real estimado em moeda constante de 6,19% a.a. base 252 dias úteis. Já a NTN-B comprada com uma TRP igual a 6,84% a.a. base 252 dias úteis, apresenta um Retorno Real estimado em moeda constante de 6,21% a.a. base 252 dias úteis.

A APOSENTADORIA DO PROFESSOR PÚBLICO

1) Breve histórico jurídico sobre o tema

Sabe-se que a Constituição Federal assegura aos professores que exercerem exclusivamente funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio a redução dos requisitos de idade e tempo de contribuição para aposentadoria voluntária de que trata o § 1º, III, “a”.¹

Entretanto, a definição das funções de magistério para fins da aposentadoria do professor sempre foi matéria polêmica, posto que não havia definição legal ou constitucional para a aplicação da redução de que trata o §5º do artigo 40 da Carta Magna, gerando diversas discussões e ações judiciais.

Somente em dezembro de 2003, passados 15 anos da promulgação da Constituição, o Supremo Tribunal Federal sumulou entendimento pacificado nos outros Tribunais de que, para aposentadoria do professor, seria necessária a comprovação do tempo de serviço prestado apenas em sala de aula², sendo este conceito respeitado e adotado nas concessões das aposentadorias nos regimes públicos de previdência social.

A questão já estava resolvida e o conceito incorporado na análise dos requisitos da aposentadoria do professor, quando foi publicada a Lei Federal n.º 11.301, de 10 de maio de 2006, que acrescentou o § 2.º ao artigo 67 da Lei Federal n.º 9.394 de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, com a seguinte redação:

1 § 5º - Os requisitos de idade e de tempo de contribuição serão reduzidos em cinco anos, em relação ao disposto no § 1º, III, “a”, para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

2 Súmula 726: Para efeito de aposentadoria especial de professores, não se computa o tempo de serviço prestado fora da sala de aula. (Data de Aprovação, Sessão Plenária de 26/11/2003, Fonte de Publicação: DJ de 9/12/2003, p. 1; DJ de 10/12/2003, p. 1; DJ de 11/12/2003, p. 1.)

“Art. 67. (...)

§ 2º. Para os efeitos do disposto no § 5º do art. 40 e no § 8º do art. 201 da Constituição Federal, são consideradas funções de magistério as exercidas por professores e especialistas em educação no desempenho de atividades educativas, quando exercidas em estabelecimento de educação básica em seus diversos níveis e modalidades, incluídas, além do exercício da docência, as de direção de unidade escolar e as de coordenação e assessoramento pedagógico.”

A lei federal em comento veio afastar a lacuna então existente no ordenamento infraconstitucional, estabelecendo de maneira clara a abrangência das chamadas “funções de magistério” e ampliando a interpretação que o Supremo Tribunal Federal admitira.

E vale frisar que essa ampliação da exegese conferida pela Suprema Corte não macula a lei. De fato, a interpretação jurídica somente pode ocorrer nas omissões legais. Contudo, suprida a omissão, sucumbe a interpretação jurisprudencial, passando a valer o constante na lei.

Ora, é certo que o termo “magistério” (do latim *magisteriu*, de *magister* = mestre) pode levar à interpretação de que se limita àquele que ministra aulas, conforme o entendimento que estava sumulado pelo STF. Esse conceito, no entanto, coerente com a metodologia educacional antigamente vigente, restrita que era à relação aluno-docente, não pode mais ser sustentado em face dos modernos sistemas educacionais, em que uma enorme gama de atividades extraclasse é aplicada para ampliação das possibilidades de ensino e aprendizagem, como procurou definir a referida lei federal.

Após esta alteração, o conceito de funções de magistério e os requisitos para a aposentadoria do professor ganharam novas discussões e até o momento vislumbram-se dificuldades na aplicação da redução da idade e do tempo de contribuição para o professor.

É que vários questionamentos de ordem jurídica surgiram sobre a referida norma, em especial quanto à sua constitucionalidade, seja formal – por vício de iniciativa –, seja material – por ampliar, em sede de lei ordinária, conteúdo da norma constitucional, ou, ainda, por disciplinar matéria previdenciária reservada à lei complementar.

Estes questionamentos ganharam forma na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3772-DF, proposta pelo Procurador Geral da República, que alegou a inconstitucionalidade da Lei Federal n.º 11.301 de 10 de maio de 2006.

Em análise aos questionamentos, o Supremo Tribunal Federal deu-lhe interpretação conforme para excluir a “aposentadoria especial” em relação apenas aos “especialistas da educação”, garantindo-a aos “professores” mesmo quando exercerem funções de magistério diversas da docência em sala de aula.

Após diversas discussões, o Supremo Tribunal Federal, na referida ADI 3772, proferiu o seguinte acórdão:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE MANEJADA CONTRA O ART. 1.º DA LEI FEDERAL 11.301/2006, QUE ACRESCENTOU O § 2.º AO ART. 67 DA LEI 9.394/1996. CARREIRA DE MAGISTÉRIO. APOSENTADORIA ESPECIAL PARA OS EXERCENTES DE FUNÇÕES DE DIREÇÃO, COORDENAÇÃO E ASSESSORAMENTO PEDAGÓGICO. ALEGADA OFENSA AOS ARTS. 40, § 5º, E 201, § 8º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INOCORRÊNCIA. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE, COM INTERPRETAÇÃO CONFORME. I – A função de magistério não se circunscreve apenas ao trabalho em sala de aula, abrangendo também a preparação de aulas, a correção de provas, o atendimento aos pais e alunos, a coordenação e o assessoramento pedagógico e, ainda, a direção de unidade escolar. II – As funções de direção, coordenação e assessoramento pedagógico integram a carreira do magistério, desde que exercidos, em estabelecimentos de ensino básico, por professores de carreira, excluídos

os especialistas em educação, fazendo jus aqueles que as desempenham ao regime especial de aposentadoria estabelecido nos arts. 40, § 5º, e 201, § 8º, da Constituição Federal.III – Ação direta julgada parcialmente procedente, com interpretação conforme, nos termos supra. (ADI 3.772-DF, MIN. Carlos Britto)

Podemos observar que a Lei Federal n.º 11.301/06 foi admitida no âmbito jurídico, com interpretação conforme dada pelo STF, que definiu algumas questões controvertidas, criando requisitos específicos ao servidor que quiser beneficiar-se da aposentadoria do professor.

Isso significa que a lei é válida, mas deve ser analisada e aplicada em conjunto com a decisão proferida da ADI 3772 do STF.

2) Aspecto temporal da norma

Primeiramente, cabe-nos discorrer sobre um ponto que não foi enfrentado naquela decisão do Supremo Tribunal Federal.

Pelo princípio da irretroatividade das leis, previsto no ordenamento constitucional brasileiro, a nova regulamentação não poderia alcançar situações pretéritas, já consolidadas no mundo jurídico.

Sendo assim, se adotarmos este princípio de forma singela, temos que entender que para as atividades exercidas antes da vigência da lei deve prevalecer o entendimento pacificado pelo Supremo Tribunal Federal em face da lacuna legislativa então existente, exarado na Súmula 726, que previa: *“para efeito de aposentadoria especial de professores, não se computa o tempo de serviço prestado fora da sala de aula”*.

No entanto, em análise mais cuidadosa, verifica-se que a norma principal não foi alterada.

O que se discutiu foi a possibilidade de aplicação do novo

conceito de função de magistério trazido pela Lei n.º 11.301/06 e não a possibilidade de reduzir o tempo de aposentadoria para o professor, pois esta garantia já estava consagrada na Constituição Federal.

Portanto, podemos entender que a nova redação do § 2.º do artigo 67 da referida lei, é norma meramente explicativa, na medida em que traduz o que é função de magistério para aplicação de uma regra já prevista na Constituição Federal.

Tratando-se de norma explicativa e aplicável na definição dos requisitos para concessão de aposentadoria, podemos afirmar que alcançará as atividades exercidas antes da vigência da lei, sem que afronte o princípio da irretroatividade, desde que o benefício previdenciário seja concedido ao tempo de sua vigência.

O próprio Supremo Tribunal Federal sumulou o seguinte entendimento:

Súmula 359: "Ressalvada a revisão prevista em lei, os proventos da inatividade regulam-se pela lei vigente ao tempo em que o militar, ou o servidor civil, reuniu os requisitos necessários, inclusive a apresentação do requerimento, quando a inatividade for voluntária." (g.n.)

É posição pacífica do STF que, em matéria previdenciária, a norma aplicável é a vigente na época da concessão do benefício.

Aliás, este foi o novo conceito de direito adquirido que, data venia, tivemos que digerir com o advento das Emendas Constitucionais que alteraram os requisitos para concessão da aposentadoria, trazido pelo STF - naquela época prejudicial a diversos servidores públicos.

Assim, pelas definições que acompanham as normas previdenciárias e pelo entendimento de que a referida norma é meramente explicativa, parece-nos coerente que sejam consideradas

como função de magistério as situações de professores que exerciam funções fora de sala de aula, mesmo antes da data da publicação da Lei Federal n.º 11.301/06 – desde que cumpridas às demais exigências.

Sobre a correta aplicação das leis previdenciárias, o STF também decidiu:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PREVIDENCIÁRIO. BENEFÍCIO DA PENSÃO POR MORTE. CONCESSÃO ANTERIOR À LEI N. 9.032/95. IMPOSSIBILIDADE DE RETROAÇÃO. SÚMULA 359 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO PROVIDO. 1. Em matéria previdenciária, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que a lei de regência é a vigente no tempo de concessão do benefício (tempus regit actum). 2. Lei nova (Lei n. 9.032/95 para os beneficiados antes do seu advento e Lei n. 8.213 para aqueles que obtiveram a concessão em data anterior a 1991), que não tenha fixado a retroatividade de seus efeitos para os casos anteriormente aperfeiçoados, submete-se à exigência normativa estabelecida no art. 195, § 5º, da Constituição: “Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total. (RE 484702 / AL – ALAGOAS, RECURSO EXTRAORDINÁRIO, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Julgamento: 09/02/2007).³ (g.n.)

Note-se que até que a Lei Federal n.º 11.301 de 10 de maio de 2006 dispusesse sobre quais são as funções de magistério a que se refere o texto constitucional que trata da aposentadoria dos professores, a omissão da lei era suprida pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Naquele período, então, toda e qualquer função distinta da docência em sala de aula não poderia ser considerada para efeito de concessão do benefício constitucional, e, portanto, não pode a nova norma retroagir para alcançar a concessão de benefícios an-

³ No mesmo sentido: RE 506170 / RJ - RIO DE JANEIRO, RECURSO EXTRAORDINÁRIO, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Julgamento: 09/02/2007.

terior à lei.

Em contrapartida, com a lei foi instituído novo conceito, que passa a valer para os novos casos de concessão de benefícios previdenciários, pouco importando se as funções de magistério foram exercidas antes ou depois do advento da referida lei – em consonância com entendimento pacificado no STF, que considera aplicável a norma previdenciária vigente na época da concessão do benefício.

Sendo assim, para as aposentadorias concedidas posteriormente à Lei Federal n.º 11.301/06, consideram-se funções de magistério aquelas exercidas de acordo a referida lei e com a decisão proferida pelo STF na ADI 3772, em qualquer tempo, mesmo que exercidas em período anterior ao novo conceito trazido pela lei, conforme critérios e requisitos especificados a seguir.

3) Definição de funções de magistério

Ponto enfrentado pelo Supremo Tribunal Federal é a ampliação do conceito de funções de magistério trazido pela Lei Federal n.º 11.301/06 – as quais tinham conceito restrito ⁴. O conceito mais abrangente trazido pela referida lei foi admitido mas em consonância com a interpretação conforme dada pelo STF.

Dentre as diversas discussões sobre o tema, citamos a posição defendida pelo Ministro Marco Aurélio, no julgamento da ADI 3772-DF:

“... não se pode chegar ao ponto, por exemplo, de se excluir a contagem especial relativamente a um professor que é deslocado para a função até mesmo, para mim, de maior responsabilidade, que é a da direção da unidade escolar, a do assessoramento pedagógico, implemento, inclusive, em relação aos próprios professores.”

⁴ Predominava o conceito previsto em súmula 726 do STF.

“... evitamos que venha a gozar do benefício constitucional pessoa estranha à função do magistério, dando a interpretação conforme, ou seja, colando a necessidade de qualquer ocupante, ou qualquer pessoa que desenvolva essas atividades, ser, profissionalmente, sob o ângulo da qualificação, professor.”

O Ministro afirmou e concluiu que o benefício constitucional de redução de idade e tempo de contribuição é garantido aos professores, devendo-se restringir o novo conceito legal de “função de magistério” somente aos professores, ainda que estejam fora de sala de aula.

Por isso, na referida ação o STF definiu que:

“... função de magistério não se circunscreve apenas ao trabalho em sala de aula, abrangendo também a preparação de aulas, a correção de provas, o atendimento aos pais e alunos, a coordenação e o assessoramento pedagógico e, ainda, a direção de unidade escolar.”

Assim, foram consideradas funções de magistério aquelas exercidas por “professores” no desempenho de atividades educativas, quando exercidas em estabelecimento de educação básica em seus diversos níveis e modalidades, incluídas, além do exercício da docência, as de direção de unidade escolar e as de coordenação e assessoramento pedagógico. ⁵

Mas, do texto legal e da decisão do STF ainda se extrai outros dois importantes requisitos para aplicação do referido conceito e, por conseguinte, do regime de aposentadoria dos professores.

4) Da exigência de exercício em estabelecimento de educação

Outra exigência contida no v. acórdão supracitado é que o exercício das funções se dê em estabelecimento de educação, de

⁵ §2º do artigo 67, da Lei Federal 9.394/96.

ensino básico.

Não há dúvida quanto a tal exigência, pois, além da afirmação do STF a respeito do assunto, a nova redação do §2.º do artigo 67 da Lei n.º 9.394/96 já fazia menção: *“quando exercidas em estabelecimento de educação básica em seus diversos níveis e modalidades.”*

Sendo assim, é necessário que as atividades – direção, coordenação ou assessoramento – tenham sido desempenhadas em estabelecimento de educação básica, não podendo ser considerada para este fim qualquer função administrativa ou política, mesmo que exercida no âmbito da educação.

5) Da exigência de titularidade do cargo de docente

Por fim, nos deparamos com a questão mais complexa e controversa, que é a exigência de titularidade do cargo efetivo de docente para utilização do tempo especial.

O § 1.º do artigo 67 da Lei Federal n.º 9.394 de 20 de dezembro de 1996, redação dada pela Lei Federal n.º 11.301 de 10 de maio de 2006, trouxe importante regra:

“Art. 67. (...)

§ 1º - A experiência docente é pré-requisito para o exercício profissional de quaisquer outras funções de magistério, nos termos das normas de cada sistema de ensino.”

Nota-se pelo dispositivo que é necessário ser professor, e como tal exercer a docência, para poder exercer outras funções de magistério – conforme conceito definido acima. Isso foi lembrado pelo Ministro Marco Aurélio, conforme citado atrás (*“... ser, profissionalmente, sob o ângulo da qualificação, professor.”*)

Não obstante, em desenvolvida discussão, o Ministro Ricardo Lewandowski suscitou a necessidade de que, além da qualificação profissional, o beneficiário da norma constitucional seja integrante

da carreira do magistério, citando, a título de exemplo, a legislação de carreira do magistério público do Estado de São Paulo.

Abrindo divergência ao entendimento adotado pelo eminente Ministro relator, o voto do Ministro Lewandowski apoiou-se na sugestão de interpretação conforme, para excluir da aposentadoria especial de docente os “especialistas em educação”. Tal divergência foi acompanhada pelos demais Ministros da Suprema Corte.

Apoiado em seu voto, o STF definiu: *“As atividades mencionadas de exercício de direção de unidade escolar e as de coordenação e assessoramento pedagógico também gozam do benefício, desde que exercidas por professores.”*

Aliás, esta definição ficou contida no acórdão supracitado:

“As funções de direção, coordenação e assessoramento pedagógico integram a carreira do magistério, desde que exercidos, em estabelecimentos de ensino básico, por professores de carreira, excluídos os especialistas em educação, fazendo jus aqueles que as desempenham ao regime especial de aposentadoria estabelecido nos arts. 40, § 5º, e 201, § 8º, da Constituição Federal.” (g.n.)

Assim, de forma clara, o v. acórdão, na mesmo sentido da lei e do voto supracitado, impõe que as funções sejam exercidas por professores de carreira – excluídos os especialistas da educação.

O que não restou claro, a nosso ver, é o que se entendeu por “professor de carreira” e por “especialista em educação”. Isso porque o conceito de carreira no serviço público é extremamente controverso. Tenha-se por base que, até hoje, a questão do provimento derivado por promoção ainda não restou pacificada.

Nesse sentido, a ON MPS/SPS nº 02/2009 estabelece que carreira é “a sucessão de cargos efetivos, estruturados em níveis e graus segundo sua natureza, complexidade e o grau de responsa-

bilidade, de acordo com o plano definido por lei de cada ente federativo” (art. 2º, VII), quando “cumprido no mesmo ente federativo e no mesmo poder” (art. 71).

Da decisão do STF pareceu decorrer o entendimento de que professor de carreira é aquele que foi nomeado para tal cargo (classe de docente, conforme a legislação estadual citada). Seriam especialistas em educação os servidores das demais classes do quadro do magistério que não tivessem exercido, na carreira do magistério do respectivo ente público, o cargo de professor.

É verdade, no entanto, e tal questão não foi enfrentada pelo STF, que muitos profissionais foram titulares de cargo de professor e, em determinado momento, submeteram-se a novo concurso público para ocuparem cargos de diretor escolar, coordenador pedagógico, etc., sem qualquer interrupção ou prejuízo à carreira (posto que os estatutos do magistério, em sua maioria, tratam ambas as classes como integrantes da “carreira”). A princípio esses integram a carreira do magistério.

Há, ainda, aqueles que, oriundos de outro ente, ingressam diretamente nas classes de especialistas em educação por concurso público. Esses, a teor da norma retro do MPS, não integram a carreira.

Todos esses profissionais, em verdade, também são professores por qualificação, na medida em que possuem a formação e a experiência docente exigida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Exercem, de outra banda, as mesmas funções de magistério que os profissionais que são titulares de cargo de professor e que exerçam, por designação, funções de magistério diversas da docência.

A diferença é que, ao invés de ingressarem como professores e ascenderem na carreira por provimento derivado aos cargos de coordenação e direção, ingressaram diretamente, por concurso público, nos cargos de especialista.

Temos, então, quatro categorias de profissionais: i) os titulares de cargo de professor que exercem, por designação, funções diversas da docência; ii) os titulares de cargo de especialista em educação por provimento derivado oriundos da carreira do magistério no mesmo ente; iii) os titulares de cargo de especialista em educação por provimento originário também oriundos da carreira do magistério no mesmo ente; e iv) os titulares de cargo de especialista em educação oriundos de outro ente. Com exceção dos últimos, seriam os demais professores de carreira para os efeitos do entendimento adotado no v. acórdão proferido na ADI 3772-DF?

Por tal razão, chegamos a adotar o entendimento de que, a despeito da forma de ascensão às classes de especialistas na carreira do magistério prevista na legislação do ente público, não poderia haver ofensa ao direito constitucional do professor, devendo ser garantida a redução para aposentadoria nas hipóteses em que o mesmo tivesse ingressado no respectivo ente como titular de cargo de professor.

Em busca de coerência e justiça, além do respeito aos princípios da isonomia e segurança jurídica, defendemos que, para utilização do novo conceito trazido pela Lei Federal n.º 11.301/06, impunha-se mais um requisito, a saber: que o servidor, profissional da educação, tivesse exercido o cargo de professor, no mesmo ente, antes do exercício das demais funções – agora consideradas de magistério – tais como, direção de unidade escolar, coordenação e assessoramento pedagógico.

Nessa linha, tínhamos que o titular de cargo de professor que exerce cargo ou função em comissão de direção deveria ter o mesmo tratamento daquele que presta novo concurso, no mesmo ente, e sem interrupção assume cargo efetivo de direção.

Ocorre que, passados anos da decisão proferida na ADI, não é esse o entendimento que tem prevalecido nas novas decisões daquela Corte, especificamente as proferidas no ARE 735612 SC, RE 767984 CE e no RE 593897SP.

Destacamos os principais pontos destas decisões:

PROFESSOR – ESPECIALISTA EM EDUCAÇÃO – APOSENTADORIA ESPECIAL – PRECEDENTE DO PLENO – RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIMENTO. 1. *A decisão impugnada mediante o extraordinário está em conflito com a jurisprudência do Supremo, porquanto se trata de **servidora que ocupou, por concurso, o cargo de Especialista em Educação Diretor de Escola, o que não se confunde com aquele ocupante do cargo de Professor e que tenha exercido a função de diretor.** Eis o teor da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.772, publicada no Diário de 27 de março de 2009: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE MANEJADA CONTRA O ART. 1º DA LEI FEDERAL 11.301/2006, QUE ACRESCENTOU O § 2º AO ART. 67 DA LEI 9.394/1996. CARREIRA DE MAGISTÉRIO. APOSENTADORIA ESPECIAL PARA OS EXERCENTES DE FUNÇÕES DE DIREÇÃO, COORDENAÇÃO E ASSESSORAMENTO PEDAGÓGICO. ALEGADA OFENSA AOS ARTS. 40, § 5º, E 201, § 8º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INOCORRÊNCIA. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE, COM INTERPRETAÇÃO CONFORME. I - A função de magistério não se circunscreve apenas ao trabalho em sala de aula, abrangendo também a preparação de aulas, a correção de provas, o atendimento aos pais e alunos, a coordenação e o assessoramento pedagógico e, ainda, a direção de unidade escolar. II – As funções de direção, coordenação e assessoramento pedagógico integram a carreira do magistério, desde que exercidos, em estabelecimentos de ensino básico, **por professores de carreira, excluídos os especialistas em educação**, fazendo jus aqueles que as desempenham ao regime especial de aposentadoria estabelecido nos arts. 40, § 5º, e 201, § 8º, da Constituição Federal. III - Ação direta julgada parcialmente procedente, com interpretação conforme, nos termos supra.2. Ante o precedente,*

*dou provimento ao extraordinário para, reformando o acórdão recorrido, denegar a segurança.*3. Publiquem. Brasília, 28 de fevereiro de 2011. Ministro MARCO AURÉLIO – Relator (RE 593897SP, Publicação: DJe-047, 14/03/2011).

AGRAVO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. 1. PROFESSORA NO EXERCÍCIO DE CARGO DE DIREÇÃO ESCOLAR: REDUÇÃO DO TEMPO DE IDADE E CONTRIBUIÇÃO. 2. CONTROVÉRSIA SOBRE O EXERCÍCIO DE FUNÇÃO DE MAGISTÉRIO: SÚMULA N. 279 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PRECEDENTES. AGRAVO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO. Relatório 1. *Agravo nos autos principais contra decisão que inadmitiu recurso extraordinário interposto com base no art. 102, inc. III, alíneas a e c, da Constituição da República. O recurso extraordinário foi interposto contra o seguinte julgado do Tribunal de Justiça de Santa Catarina: ADMINISTRATIVO - SECRETÁRIO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA - PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA - REJEIÇÃO - PROFESSORA - APOSENTADORIA ESPECIAL - DIRETORA DE ESCOLA - REDUÇÃO DO TEMPO DE IDADE E CONTRIBUIÇÃO - POSSIBILIDADE - ENTENDIMENTO SUFRAGADO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - ADI N. 3772. 1 Se à Secretaria da Administração cabe administrar e operacionalizar o sistema de remuneração dos servidores públicos, inclusive as averbações que trazem reflexos na aposentadoria, ao Secretário de Estado da Educação compete diretamente determinar, com base nas orientações emanadas daquele Órgão, o reconhecimento do tempo de serviço prestado pelo servidor. 2 O julgamento, pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, da ADI n. 3772, no sentido de conferir interpretação conforme a Constituição Federal, garantindo o benefício da aposentadoria especial exclusivamente aos professores que, além do exercício da docência, exercessem as funções de direção de unidade escolar, coordenação e assessoramento pe-*

dagógico, excluídos, todavia, os especialistas em educação, pôs por terra a discussão reinante a respeito da constitucionalidade da Lei n. 11.301/06. Deveras, STF é o guardião da Constituição. Ele é órgão autorizado pela própria Constituição a dar a palavra final em temas constitucionais. A Constituição, destarte, é o que o STF diz que ela é. Eventuais controvérsias interpretativas perante outros tribunais perdem, institucionalmente, toda e qualquer relevância perante o pronunciamento da Corte Suprema. Contrariar o precedente tem o mesmo significado, o mesmo alcance, em termos pragmáticos, que o de violar a Constituição (STJ, Embargos de Divergência em REsp n. 608.122/ RJ, rel. Min. Teori Albino Zavascki) (Arguição em Inconstitucionalidade em MS n. 2006.028958-7/0001.00, Des. Vanderlei Romer) (fl. 105, doc. 1). Os embargos de declaração opostos foram rejeitados (fls. 124-132, doc. 1). 2. O Agravante afirma que o Tribunal de origem teria contrariado os arts. 40, § 5º, e 201, § 8º, da Constituição da República. Sustenta ser equivocado o r. acórdão recorrido na medida em que esta Suprema Corte sufragou que somente o tempo de exercício da função de Diretor de Escola, Assessor Pedagógico e Coordenador Pedagógico e somente estas deve ser considerado para fins de aposentadoria especial do magistério (fl. 147, doc. 1). 3. O recurso extraordinário foi inadmitido sob os fundamentos de harmonia do acórdão recorrido com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e de incidência das Súmulas n. 279 e 280 deste Supremo Tribunal (fls. 187-188, doc. 1, e fl. 1, doc. 2). Examinados os elementos havidos no processo, DECIDO. 4. O art. 544 do Código de Processo Civil, com as alterações da Lei n. 12.322/2010, estabeleceu que o agravo contra decisão que inadmite recurso extraordinário processa-se nos autos do processo, ou seja, sem a necessidade de formação de instrumento, sendo este o caso. Analisam-se, portanto, os argumentos postos no agravo, de cuja decisão se terá, na sequência, se for o caso, exame do recurso extraordinário. 5. Razão jurídica

não assiste ao Agravante. 6. No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.772, Redator para o acórdão o Ministro Ricardo Lewandowski, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, mudou o entendimento então consolidado para afirmar que a função de magistério não se circunscreve apenas ao trabalho desenvolvido em sala de aula, fazendo jus ao regime especial de aposentadoria o professor que exerce atividades no estabelecimento de ensino, embora fora da sala de aula. Confira-se excerto do julgado: A função de magistério não se circunscreve apenas ao trabalho em sala de aula, abrangendo também a preparação de aulas, a correção de provas, o atendimento aos pais e alunos, a coordenação e o assessoramento pedagógico e, ainda, a direção de unidade escolar. II - As funções de direção, coordenação e assessoramento pedagógico integram a carreira do magistério, desde que exercidos, em estabelecimentos de ensino básico, por professores de carreira, excluídos os especialistas em educação, fazendo jus aqueles que as desempenham ao regime especial de aposentadoria estabelecido nos arts. 40, § 4º, e 201, § 1º, da Constituição Federal (ADI 3.772, Redator para o acórdão o Ministro Ricardo Lewandowski, Plenário, DJe 27.3.2009). E: Segundo agravo regimental no agravo de instrumento. Servidor público. Magistério. Aposentadoria especial. Contagem do tempo de serviço prestado fora de sala de aula. Readaptação. Possibilidade. Precedente. 1. O Plenário desta Corte, no julgamento da ADI n. 3.772, consolidou o entendimento de que a aposentadoria especial deve ser concedida aos professores ainda que esses não desenvolvam a atividade de magistério exclusivamente em sala de aula, estando também abrangidas atividades outras, inclusive administrativas, tais como funções de direção, coordenação e assessoramento pedagógico, desde que desempenhadas em estabelecimento de ensino. 2. Agravo regimental não provido (AI 623.097-AgR-segundo, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe 14.2.2013). 7. Ademais, o Tribunal de Justiça assentou: Em conformidade com o entendimento

sufragado pela Suprema Corte e adotado pelo Tribunal Pleno, concedo a segurança, pois constata-se dos documentos juntados aos autos que quando exerceu o cargo de auxiliar de Diretora de Escola exercia suas funções como Professora, podendo, portanto, contar o tempo que exerceu na Secretaria para fins de aposentadoria especial. E, também, percebe-se dos documentos juntados que em 24 de junho de 2008, a impetrante já contava com 28 (vinte e oito) anos, 10 (dez) meses e 22 (vinte e dois) dias de tempo de serviço no magistério, e hoje em dia já possui mais de 50 (cinquenta) anos de idade, sendo totalmente viável a concessão de aposentadoria especial, de acordo com o previsto no art. 40, inc. III, § 5º da Carta Magna (fl. 112, doc. 1, grifos nosos). Concluir de forma diversa do que decidido pelas instâncias originárias demandaria o reexame do conjunto probatório constante dos autos, procedimento incabível de ser adotado validamente em recurso extraordinário, conforme dispõe a Súmula n. 279 do Supremo Tribunal Federal. Assim, por exemplo: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADMINISTRATIVO. APOSENTADORIA ESPECIAL DE PROFESSOR. TEMPO DE SERVIÇO. ADI 3.772/DF. ATIVIDADES EXERCIDAS FORA DE SALA DE AULA. VERIFICAÇÃO. SÚMULA 279 DO STF. AGRAVO IMPROVIDO. I O Plenário do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 3.772/DF decidiu que, para fins de aposentadoria especial, as funções de magistério incluem, além das restritas às salas de aula, a correção de provas, o atendimento aos pais e alunos, a preparação de aulas, a coordenação e o assessoramento pedagógico e, ainda, a direção da unidade escolar. II A verificação das atividades que foram exercidas pela agravada fora de sala de aula demandaria o reexame do conjunto fático-probatório constante dos autos. Incidência da Súmula 279 do STF. Precedentes. III - Agravo regimental improvido (ARE 647.075-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe 16.11.2011). AGRAVO REGIMEN-

TAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSTITUCIONAL E PREVIDENCIÁRIO. MAGISTÉRIO. APOSENTADORIA ESPECIAL. ART. 40, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. 1) POSSIBILIDADE DE CÔMPUTO DO TEMPO DE READAPTAÇÃO DO PROFESSOR E DO TEMPO DE EXERCÍCIO DOS CARGOS DE COORDENAÇÃO E ASSESSORAMENTO PEDAGÓGICO E DE DIREÇÃO ESCOLAR. PRECEDENTES. 2) CONTROVÉRSIA SOBRE O EXERCÍCIO DE FUNÇÃO DA MAGISTÉRIO: SÚMULA N. 279 DO SUPREMO TRIBUNAL. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO (AI 831.266-AgR, de minha relatoria, Primeira Turma, DJe 24.3.2011). Nada há, pois, a prover quanto às alegações do Agravante. 8. Pelo exposto, nego seguimento ao agravo (art. 544, § 4º, inc. I, do Código de Processo Civil e art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal). Publique-se. Brasília, 30 de março de 2013. Ministra CÁRMEN LÚCIA – Relatora (ARE 735612 SC, Publicação: DJe-064, 09/04/2013)

A controvérsia jurídica objeto deste processo já foi dirimida pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, que, ao julgar a ADI 3.772/DF, Rel. p/o acórdão Min. RICARDO LEWANDOWSKI (RTJ 208/961), fixou entendimento consubstanciado em acórdão assim do: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE MANEJADA CONTRA O ART. 1º DA LEI FEDERAL 11.301/2006, QUE ACRESCENTOU O § 2º AO ART. 67 DA LEI 9.394/1996. CARREIRA DE MAGISTÉRIO. APOSENTADORIA ESPECIAL PARA OS EXERCENTES DE FUNÇÕES DE DIREÇÃO, COORDENAÇÃO E ASSESSORAMENTO PEDAGÓGICO. ALEGADA OFENSA AOS ARTS. 40, § 4º, E 201, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INOCORRÊNCIA. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE, COM INTERPRETAÇÃO CONFORME. I - A função de magistério não se circunscreve apenas ao trabalho em sala de

aula, abrangendo também a preparação de aulas, a correção de provas, o atendimento aos pais e alunos, a coordenação e o assessoramento pedagógico e, ainda, a direção de unidade escolar. II - As funções de direção, coordenação e assessoramento pedagógico integram a carreira do magistério, desde que exercidos, em estabelecimentos de ensino básico, por professores de carreira, excluídos os especialistas em educação, fazendo jus aqueles que as desempenham ao regime especial de aposentadoria estabelecido nos arts. 40, § 4º, e 201, § 1º, da Constituição Federal. III - Ação direta julgada parcialmente procedente, com interpretação conforme, nos termos supra. (grifei) Cumpre destacar, por oportuno, ante a inquestionável procedência de suas observações, a seguinte passagem do voto do eminente Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, proferido por ocasião do mencionado julgamento plenário, no sentido de que: (...) nas atividades de magistério, compreende-se uma série de outras atividades e não apenas o trabalho em classe, mas o preparo das aulas, o atendimento de alunos, o atendimento de pais, o assessoramento, a coordenação de comissões, mesmo os cargos de direção. Se excluirmos aqueles que exercem cargos de direção, coordenação ou assessoramento, em razão do interesse público, estaríamos punindo, na verdade, os professores que, em razão do interesse público, estão assumindo essas funções. Cabe ressaltar, por necessário, que esse entendimento vem sendo observado em sucessivos julgamentos, proferidos no âmbito do Supremo Tribunal Federal, a propósito de questão assemelhada à que ora se examina nesta sede recursal (AI 623.097-AgR-segundo/SP, Rel. Min. DIAS TOFFOLI AI 671.640-AgR/SP, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA AI 820.494-AgR/SC, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI RE 244.116- -AgR/RJ, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, v.g.): AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADMINISTRATIVO. EXERCÍCIO DE CARGO DE DIRETOR DE ESTABELECIMENTO DE ENSINO. APOSENTADORIA ESPECIAL PARA

OS EXERCENTES DE FUNÇÕES DE DIREÇÃO, COORDENAÇÃO E ASSESSORAMENTO PEDAGÓGICO. TEMPO DE SERVIÇO. ADI 3.772/DF. AGRAVO IMPROVIDO. I O Plenário do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 3.772/DF decidiu que, para fins de aposentadoria especial, as funções de magistério incluem, além das restritas às salas de aula, a correção de provas, o atendimento aos pais e alunos, a preparação de aulas, a coordenação e o assessoramento pedagógico e, ainda, a direção da unidade escolar. II - Agravo regimental improvido. (ARE 641.598-AgR/MG, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI. Agravo regimental no recurso extraordinário. Magistério. Aposentadoria especial. Contagem do tempo de serviço prestado fora de sala de aula. Possibilidade. Precedente do Plenário. 1. O Plenário desta Corte, no julgamento da ADI nº 3.772, **consolidou o entendimento de que a aposentadoria especial deve ser concedida aos professores ainda que esses não desenvolvam a atividade de magistério exclusivamente em sala de aula, estando também abrangidas atividades outras, inclusive administrativas, tais como funções de direção, coordenação e assessoramento pedagógico, desde que desempenhadas em estabelecimento de ensino.** 2. Agravo regimental não provido. (RE 611.954-AgR/RS, Rel. Min. DIAS TOFFOLI grifei) Vale referir, finalmente, ante a pertinência de seu conteúdo, trecho do voto que a eminente Ministra CÁRMEN LÚCIA proferiu no âmbito do AI 705.588-AgR/SP, de que foi Relatora: Como afirmado na decisão agravada, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.772, Redator para o acórdão o Ministro Ricardo Lewandowski, o Plenário do Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido de que a função de magistério não se circunscreve apenas ao trabalho desenvolvido em sala de aula, fazendo jus ao regime especial de aposentadoria o professor que exerce atividades administrativas no estabelecimento de ensino. Sendo esse o contexto, passo a examinar o presente recurso extraor-

dinário. E, ao fazê-lo, reconheço que o exame desta causa evidencia achar-se, o acórdão ora impugnado, em harmonia com a diretriz jurisprudencial que esta Suprema Corte firmou na análise específica da matéria em referência. Sendo assim, e em face das razões expostas, conheço do presente recurso extraordinário, para negar-lhe provimento. Publique-se. Brasília, 30 de agosto de 2013. Ministro CELSO DE MELLO – Relator (RE 767984 CE, Publicação: DJe-174, 05/09/2013) (g.n.)

Nota-se que a interpretação consagrada nas novas decisões do STF é clara no sentido de que, para garantia da aposentadoria do magistério, o servidor tem que ser titular do cargo efetivo de professor, mesmo que no desempenho de outras atividades de magistério, não havendo possibilidade dos servidores titulares de cargos efetivos de assessoramento pedagógico, coordenação, ou direção escolar, tenham seu tempo de atividade considerado como especial.

Entende-se que os servidores que vieram a exercer estes cargos, independentemente de terem exercidos ou não, anteriormente, cargo de professor, são considerados especialistas da educação e, portanto, não possuem direito à redução constitucional.

Assim, e sem embargo da nossa convicção pessoal, considerando que o próprio Supremo Tribunal Federal vem afastando a suposta obscuridade da decisão proferida na ADI 3772 no sentido de que o direito à redução de tempo e idade é garantido apenas ao servidor titular de cargo efetivo de professor, passamos a defender tal posição.

Como afirmou o próprio Supremo é ele o guardião da Constituição, “*autorizado pela própria Constituição a dar a palavra final em temas constitucionais. A Constituição, destarte, é o que o STF diz que ela é.*”

E assevera:

“Eventuais controvérsias interpretativas perante outros tribunais perdem, institucionalmente, toda e qualquer relevância perante o pronunciamento da Corte Suprema. Contrariar o precedente tem o mesmo significado, o mesmo alcance, em termos pragmáticos, que o de violar a Constituição.”

Consignamos que mantemos nossa convicção de que não há diferença entre o servidor público titular de cargo efetivo de professor e venha a exercer, a qualquer título, função de magistério diversa da docência, e outro servidor, também titular de cargo efetivo de professor, que preste concurso, no mesmo ente, e, sem interrupção, passa a exercer cargo efetivo de outra classe da carreira do magistério.

Aliás, é evidente que o provimento efetivo destas funções e seu preenchimento por concurso público é mais transparente e atende melhor aos demais fundamentos constitucionais do que a simples designação de função.

6) Conclusão

Conclui-se, portanto, que para concessão da aposentadoria ao professor público, utilizando-se da redução de idade e tempo de contribuição prevista no § 5º do artigo 40 da Constituição Federal, impõem-se os seguintes requisitos:

- a) Titularidade de cargo efetivo de professor;
- b) Desempenho exclusivo de atividade de docência, direção de unidade escolar, coordenação ou assessoramento pedagógico;
- c) Exercício das funções em estabelecimento de educação básica.

É o que decorre da legislação em vigor, com interpretação

conforme dada em sede de ADI pelo Supremo Tribunal Federal, reafirmado pela recente jurisprudência daquela Corte.

Douglas Tanus Amari Farias de Figueiredo

Advogado com Pós-Graduação em Nível de Especialização Lato Sensu em Direito Processual Civil pela PUCCAMP e em Gestão Pública e Administração de Cidades pela Anhanguera Educacional. Diretor do Departamento Jurídico do SEPREV - Serviço de Previdência e Assistência Social dos Funcionários Municipais de Indaiatuba.

Cleuton de Oliveira Sanches

Advogado com Pós-Graduação em Nível de Especialização Lato Sensu em Direito Tributário pela PUCCAMP e em Direito Constitucional pela Universidade São Francisco. Procurador do Município de Indaiatuba, Estado de São Paulo.

A INFLUÊNCIA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA: UM ESTUDO DE CASO NA PREFEITURA DE MARINGÁ-PR

ELISANGELA DA SILVA CANDIL¹, MANOEL QUARESMA XAVIER²

RESUMO

Este artigo tem como objetivo identificar mudanças em um Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), após o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O estudo focou em comparar a teoria estabelecida pela Lei com a prática na rotina administrativa da Previdência dos Servidores Públicos Municipais de Maringá – Maringá Previdência, uma autarquia da prefeitura de Maringá. Os procedimentos metodológicos pautaram-se na pesquisa qualitativa descritiva por meio de investigação bibliográfica, que norteou a elaboração de conceitos necessários à análise, á apreciação documental, á entrevista e ao estudo de caso. O estudo aponta que a LRF foi à responsável em promover a reestruturação fiscal do RPPS, que dividiu sua massa de segurados e passou a capitalizar as contribuições previdenciárias, garantindo assim a solvência dos futuros benefícios, no entanto verificou-se a necessidade de uma maior participação dos cidadãos/servidores na fiscalização da gestão dos recursos previdenciários.

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal. Regime Próprio de Previdência. Equilíbrio Atuarial e Financeiro.

¹Graduada em Secretariado Executivo Trilíngue (UEM), Especialista em Gestão Pública Municipal (UEM).

²Graduado em Ciências Contábeis (FCEB), Mestre em Ciências Contábeis (UTFPR).

INTRODUÇÃO

A vigência da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade fiscal, impôs à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios ações planejadas e transparentes na administração dos recursos públicos.

O principal objetivo da promulgação da referida Lei foi modificar a forma como os gestores públicos empenhavam os recursos financeiros a fim de evitar que as despesas superassem as receitas. Buscou-se, assim, maior eficiência no planejamento e na execução orçamentária e financeira.

Nesse contexto, a atenção volta-se à organização e administração da previdência, pois os desequilíbrios nessa área podem afetar a adequada administração das contas públicas. Dessa forma, o objetivo deste trabalho é averiguar as influências da LRF nos Regimes Próprios de Previdência Municipal, tendo como objeto de estudo a Maringá Previdência, uma autarquia da Prefeitura de Maringá, responsável pela concessão de pensão e aposentadoria aos servidores públicos do município.

O estudo do tema mencionado se faz necessário, pois a LRF exige por meio do artigo 4º, parágrafo 2º, inciso IV, que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deva conter anexo de Metas Fiscais que contenha “avaliação da situação financeira e atuarial: (a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de amparo ao Trabalhador; e (b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial”.

Isso significa que o administrador público deve elaborar normas de contabilidade e atuária que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial da previdência dos servidores públicos municipais. Sendo assim, este estudo espera contribuir com um material teórico baseado nos conceitos da Lei, bem como nas ações impostas à previdência, a fim de se adequar às novas normas, assunto que

proporcionará a outros acadêmicos e ao mundo científico informações relevantes a respeito deste tema até então pouco explorado.

A escolha do tema motivou-se em contribuir com a população maringaense e com os servidores públicos do município com informações relacionadas à transparência e adequada destinação dos recursos financeiros e contribuições previdenciárias, as quais garantirão os futuros proventos dos servidores.

1 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 LEI COMPLEMENTAR Nº 101/00 – LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF)

De acordo com seu art. 1o, a LRF tem o objetivo de estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal com amparo na Constituição Federal (CF).

Moraes (2001, p. 15) salienta que a aprovação da LRF motivou-se após a crise cambial vivenciada em janeiro de 1999. Nesse contexto, a busca do equilíbrio nas contas públicas poderia estabilizar a relação entre dívida pública e o Produto Interno Bruto (PIB), além de possibilitar a queda dos juros e melhorar as condições de vida da população.

Destarte, o objetivo principal da LRF é promover mudanças na utilização dos recursos financeiros, a fim de estabelecer equilíbrio entre receitas e despesas, trata-se, portanto, de um instrumento que impõe normas que devem ser obedecidas pelo governo para que se possa garantir o equilíbrio fiscal e possibilitar maior participação da população na gestão dos recursos públicos.

2.2 AS EXIGÊNCIAS DA LRF APLICADA AOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAL

Os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) possuem como objetivo assegurar benefícios previdenciários aos servidores

que possuem cargos efetivos na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios.

Os RPPS foram regulamentados nacionalmente por meio da vigência da Lei 9717/98, que estabeleceu regras gerais para a organização e o funcionamento destes. Após instituiu-se as Emendas Constitucionais nº 20/98, que modificaram o sistema de previdência social e introduziram importantes alterações no regime de previdência dos servidores públicos e, também, as Emendas de nº 41/03 e nº 47/05 e a Lei nº 10887/04, que promoveram melhorias na supervisão, na coordenação e na gestão dos regimes. Tais atos normativos foram precursores da LRF, com relação ao estabelecimento de uma gestão transparente e equilibrada.

De acordo com Moraes (2001), a LRF determina que o gestor público, que pretende instituir o regime próprio de previdência social para seus servidores, deverá atribuir-lhe caráter contributivo e organizá-lo com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial.

O Cálculo Atuarial trata-se de um estudo realizado por uma entidade independente e legalmente habilitada, contratada pelo município, que, por meio de dados estatísticos, definirá

como será estruturado o regime em cada balanço. Este estudo assegura, ao longo do tempo, um fluxo de receita compatível com o custo do financiamento dos benefícios previstos.

Dessa forma, o regime equilibrado com base em normas da ciência atuarial possibilita que o total dos recursos, contribuições e reservas honrem todos os compromissos assumidos pelo Regime a médios e longos prazos. Já o equilíbrio financeiro ocorrerá quando a contabilidade previdenciária possibilitar que as contribuições cubram os compromissos em cada exercício.

2.2.1 A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA)

De acordo com a Constituição Federal (art. 165, § 2) a LDO compreendia:

§2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A instituição da LRF atribuiu mais competências a LDO, criou-se o Anexo de Metas Fiscais que, no que se refere aos regimes próprios municipais, deve conter metas anuais e avaliação da situação financeira e atuarial do regime e dos respectivos fundos, para isso é necessário incluir valores correntes e constantes, a memória e metodologia do cálculo, avaliação do cumprimento das metas do ano anterior e a comparação com as fixadas nos três exercícios anteriores.

No que se refere à LOA, deverá ser elaborada de acordo com o plano plurianual, com a LDO, com as normas da LRF e o demonstrativo da compatibilidade da programação orçamentária, com as metas e objetivos estabelecidos no Anexo de Metas Fiscais da LDO, que deve estar incluso nos anexos do projeto da LOA. Além disso, o art. 48 da LRF incentiva a participação da população tanto no processo de discussão quanto no de elaboração dos orçamentos.

2.2.2 Execução orçamentária e cumprimento das metas

Os recursos arrecadados pelo regime, como por exemplo, os recursos providos por meio de compensação previdenciária, da contribuição do município e das contribuições dos servidores deverão ser utilizados apenas para pagamento de benefícios previdenciários e despesas administrativas (MORAES, 2001).

Quanto ao não cumprimento das metas dispostas no Anexo de Metas fiscais da LDO, acarretará ao RPPS limitação de empenho e movimentação financeira, salvo as despesas referentes ao pagamento de benefícios previdenciários, que não poderão ser limitadas.

2.2.3 Receita pública

O capítulo III da LRF refere-se à receita pública, de acordo com a Lei é de competência do município arrecadar qualquer espécie de tributo, em especial as arrecadações previdenciárias que devem ser estabelecidas por lei. Caso o município não faça a arrecadação estará sujeito à proibição de transferências voluntárias.

No que se refere aos regimes próprios, a previsão de receitas deve ser realizada em separado, observando alguns fatores como normas técnicas e legais e de acordo com alterações na legislação. Devem estar acompanhadas de demonstrativo da evolução nos últimos três anos, de projeção para os dois seguintes, metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

2.2.4 Despesa pública

De acordo com a LRF, as despesas totais com servidores municipais em cada período de apuração, não poderão exceder 60% (sessenta por cento) da receita corrente líquida. A despesa com contratação de empresas terceirizadas de mão-de-obra deverá ser contabilizada como “Outras Despesas de Pessoal”.

No que se refere às despesas com seguridade social, a Lei 9.717/98 estabelece que os RPPS deverão conceder benefícios em conformidade com o Regime Geral de Previdência Social.

2.2.5 Gestão patrimonial

O capítulo VIII da LRF trata da gestão patrimonial. Quanto à disponibilidade de caixa dos RPPS, a Lei prevê que ficarão

depositadas em contas separadas das demais disponibilidades do município. As aplicações financeiras devem ser seguras e prudentes, além disso, é proibida a aplicação desse recurso em: títulos da dívida pública estadual e municipal; em ações e outros papéis relativos a empresas controladas pelo município e em empréstimos ao segurados e ao poder público (MORAES, 2001).

As aplicações dos fundos previdenciários devem apresentar condições de segurança, rentabilidade, solvência e liquidez. Dessa forma, os gestores responsáveis devem avaliar o desempenho das aplicações, já que, caso se apresentem insatisfatórias por dois períodos consecutivos, o contrato deverá ser reincidido.

2.2.6 Transparência, controle e fiscalização

A LRF considera como instrumentos de transparência os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF).

Os documentos relacionados devem ser divulgados em veículos de comunicação para o acesso público, além disso, os gestores devem promover a participação da sociedade em audiências públicas.

Quanto à elaboração da escrituração das contas públicas, a gestão previdenciária deve apresentar demonstrativos financeiros e orçamentários específicos para as receitas e despesas, os quais deverão ser publicados até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, com o resultado de cada bimestre e o acumulado no exercício em curso. Já os municípios que possuem menos que 50 mil habitantes podem publicá-lo até 30 dias após o encerramento do semestre.

Os RREO dos regimes próprios devem conter um demonstrativo com receitas e despesas previdenciárias, além disso, devem

ser publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre. No Relatório elaborado no último bimestre, deve-se anexar as projeções atuariais do regime.

Já os RGF devem apresentar um demonstrativo com receitas e despesas além de serem produzidos ao final de cada quadrimestre, ainda, deve-se obedecer ao limite de comprometimento da Receita Corrente Líquida, com a despesa total com pessoal do município, que não deve ultrapassar 60% (sessenta por cento). Caso esse limite seja ultrapassado, os relatórios deverão conter, ainda, medidas corretivas adotadas ou a adotar para regularizar a situação (MORAES, 2001, p. 44).

Quanto à prestação de contas dos poderes executivo e legislativo, deve ser realizada pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, no entanto o parecer prévio do Tribunal de Contas deve ser emitido individualmente.

Por fim, a fiscalização das normas estabelecidas pela LRF, no âmbito dos municípios, fica sobre a responsabilidade do poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas e do sistema de controle interno das prefeituras.

2 INDICATIVOS METODOLÓGICOS

Os instrumentos metodológicos para elaboração do artigo consistiram-se em pesquisa qualitativa descritiva. A coleta de dados realizou-se por meio de investigação bibliográfica, documental, entrevista e estudo de caso.

Para coleta de dados, a princípio, desenvolveu-se investigação bibliográfica que norteou a elaboração de conceitos necessários à análise, após examinou-se os relatórios contábeis elaborados depois da vigência da LRF, por fim realizou-se uma entrevista com a diretora previdenciária e financeira da Autarquia.

3 DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA

3.1 PREVIDÊNCIA DA PREFEITURA DE MARINGÁ

A autarquia MARINGÁ PREVIDÊNCIA - Previdência dos Servidores Públicos Municipais de Maringá - trata-se do fundo responsável pelo gerenciamento do RPPS do município de Maringá. Para uma melhor compreensão a respeito de seu tipo de atividade se faz necessário mencionar o que motivou sua implantação.

Até 31 de dezembro de 2007, a extinta CAPSEMA era responsável pelo gerenciamento tanto do fundo de saúde como do fundo de previdência. Após, por força do disposto na Lei Complementar n.º 687/2007, a CAPSEMA passou a gerenciar apenas o fundo previdenciário, restando a responsabilidade pela atenção à saúde dos servidores ao Município. Por fim, com a vigência da Lei Complementar n.º 749/2008, a CAPSEMA foi substituída pela MARINGÁ PREVIDÊNCIA, que gerencia o Fundo Financeiro, o qual congrega os servidores admitidos até 31 de dezembro de 2003, e o Fundo Previdenciário, que tem como segurados os servidores admitidos a partir de 01 de janeiro de 2004.

A Maringá Previdência é uma autarquia especial municipal dotada de personalidade jurídica de direito público, com patrimônio e receitas próprias, e com autonomia administrativa, técnica e financeira.

3.2 IDENTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS

Antes da vigência da LRF os RPPS não eram obrigados a capitalizar as contribuições previdenciárias, assim a gestão do município repassava a extinta CAPSEMA, que gerenciava o fundo de saúde e previdência, apenas os recursos necessários ao pagamento dos benefícios dos aposentados e pensionistas e as despesas com a saúde, ou seja, não formava reservas financeiras para as despesas futuras, fato que comprometia o custeio dos posteriores benefícios previdenciários.

A Portaria MPS n.º 403/08, que normatiza as Avaliações e Reavaliações Atuariais, trouxe conceitos relacionados à separação ou

segregação da massa de segurados do município. A segregação da massa possibilita a criação de planos que passam a formar grupos de natureza previdenciária distintos, assim a instituição da mencionada Portaria possibilitou a segregação da massa e o RPPS, por meio da Lei 749/2008, extinguiu a CAPSEMA e criou dois fundos de custeio de aposentadoria o Fundo Previdenciário e o Fundo Financeiro.

O Fundo Previdenciário é capitalizado e trata-se do grupo no qual há, por meio das contribuições, a formação de patrimônio previdenciário, que custeará os benefícios dos participantes admitidos a partir do dia 31 de dezembro de 2003, sendo o caixa da Maringá Previdência responsável por este pagamento e desonerando, ao longo do tempo, o município de despesas previdenciárias.

Já o Fundo Financeiro, não forma reservas financeiras para as despesas futuras, desse modo as obrigações serão financiadas pelo Regime Financeiro de Repartição Simples. Este grupo não será renovável e se extinguirá gradativamente, como o passar dos anos, pela mortalidade natural de seus participantes. Nesse grupo estão todos os servidores admitidos antes do dia 31 de dezembro de 2003.

3.2.1 Quanto ao equilíbrio financeiro e atuarial

Para se cumprir as exigências da LRF ressalta-se que, com a segregação de massa, a Maringá Previdência deve manter separados os recursos orçamentários, financeiros e contábeis dos Fundos Financeiro e Previdenciário, as obrigações devem ser próprias, adequadas e apuradas separadamente, não podendo haver, entre os Fundos, quaisquer espécies de transferências de segurados, recursos, obrigações ou previsão de transferências de haveres entre eles para financiar benefícios um do outro.

Assim, com o objetivo de realizar a avaliação atuarial, para dimensionar a situação financeira e atuarial, a Maringá Previdência mantém contrato na modalidade de Dispensa de Licitação, com

a empresa Actuarial – Assessoria e Consultoria Atuarial Ltda., assinada pelo Atuário Luiz Cláudio Kogut. A avaliação referente a 2011, ano base 2010, resultou:

- **Fundo Previdenciário:** A provisão do Fundo Previdenciário é de R\$ 307,6 milhões, considerando o valor atual dos direitos deste Fundo de R\$ 311,3 milhões, teve-se um superávit atuarial de R\$ 3,7 milhões, valor que representa 0,30% das futuras remunerações dos servidores ativos. Com o resultado mencionado, o atuário recomenda manter o plano de custeio atual por mais alguns exercícios e acompanhar a evolução desse resultado nas próximas avaliações. Caso a tendência superavitária se mantenha, as contribuições patronais poderão ser reduzidas. Abaixo se apresenta o plano de custeio do Fundo e, após, o quadro da evolução das avaliações com base de 2008 a 2010.

Tabela 1 - Plano de Custeio do Fundo Previdenciário, período 2011, ano base 2010.

Descrição	Contribuição %	Base para Desconto
Servidores Aposentados e Pensionistas	11,00%	Parte do Benefício Mensal Excedente ao Limite de Isenção
Servidores Ativos	11,00%	Remuneração de Contribuição dos Ativos do Fundo Previdenciário
Prefeitura		

Fonte: Cálculo Atuarial Maringá Previdência – ano 2011.

Tabela 2 - Evolução das Avaliações Atuariais, período 2008-2010.

Item	dez/08	dez/09	dez/10
Número de Servidores Ativos	2.072	2.398	2.757
Média da Remuneração dos Ativos	623,1	667,71	841,49
Número de Inativos	3	8	10
Média dos Proventos de Inativos	361,31	514,78	557,05
Custo Total do Plano em R\$	187.747.139,23	223.393.890,72	307.580.534,00
Custo do Plano em % da Folha	22,75%	23,33%	24,55%
(Déficit)/Superávit Atuarial em R\$	(3.077.433,45)	1.033.839,15	3.746.333,50
(Déficit)/Superávit em % da Folha	(0,37%)	0,11%	0,30%
Folha Salarial Futura em R\$	825.196.647,13	957.721.822,59	1.254.044.087,24
Valor dos Ativos do Fundo	1.300.000,00	5.787.689,47	13.041.998,45

Fonte: Cálculo Atuarial Maringá Previdência – ano 2011.

As informações dispostas demonstram que o **Fundo Previdenciário** atende aos dispostos LRF, pois mantém equilíbrio atuarial e financeiro.

- **Fundo Financeiro:** Possui custo de R\$ 2.814,8 milhões, considerando os direitos de contribuição de R\$ 814,1 milhões tem-se um déficit atuarial de R\$ 1.997,7 milhões. Esse déficit deverá ser

pago com aportes mensais da Prefeitura, para complementar a arrecadação das contribuições normais da Prefeitura e dos servidores vinculados ao fundo, e honrar com as folhas de benefícios. A seguir demonstra-se o plano de custeio do Fundo e depois o quadro comparativo da avaliação de 2008 a 2010.

Tabela 3 - Plano de Custeio do Fundo Financeiro, período 2011, ano base 2010.

Descrição	Contribuição %		Base para Desconto
Servidores Aposentados e Pensionistas	11,00%		Parte do Benefício Mensal Excedente ao Limite de Isenção
Servidores Ativos	11,00%		
Prefeitura	Contribuição Normal	14,00%	Remuneração de Contribuição dos Ativos do Fundo Financeiro
	Na medida em que as receitas do Fundo Financeiro e o patrimônio disponível forem insuficientes para o pagamento mensal das despesas com benefícios do Fundo, a Prefeitura complementarará a arrecadação para honrar com o pagamento destes benefícios.		

Fonte: Cálculo Atuarial Maringá Previdência – ano 2011.

Tabela 4 - Evolução das Avaliações Atuariais, período 2008-2010.

Item	dez/08	dez/09	dez/10
Número de Servidores Ativos	5.058	4.871	4.907
Média da Remuneração dos Ativos	1.005,85	1.109,97	1.261,96
Número de Inativos	1.338	1.462	1.603
Médio dos Proventos de Inativos	1.277,85	1.322,89	1.428,70
Custo Total do Plano em R\$	670.999.629,75	746.839.579,93	2.814.840.503,74
Déficit Atuarial em R\$	441.915.631,20	453.029.238,32	1.997.692.630,82
Valor dos Ativos + Parcelamentos	19.667.097,88	12.858.287,12	5.480.248,65

Fonte: Cálculo Atuarial Maringá Previdência – ano 2011.

Com base nessas informações conclui-se que o Fundo Financeiro não possui equilíbrio atuarial e financeiro.

3.2.2 Quanto à elaboração da LDO e LOA

O setor de orçamento da prefeitura do município é o responsável pela elaboração da LDO e LOA, a diretoria de contabilidade da Maringá Previdência envia as informações referentes às despesas e receitas as quais são consolidadas em um único relatório.

A LDO do município cumpre as normas estabelecidas pela LRF elaborando o Anexo de Metas fiscais, no entanto as metas anuais com os valores relativos às despesas da Autarquia são apresentadas junto com as despesas do município, assim como a avaliação do cumprimento das metas estabelecidas para o ano anterior e a

comparação com as metas fixadas nos três exercícios anteriores. Em separado apresentam-se apenas as receitas e despesas previdenciárias bem como a projeção atuarial do RPPS.

3.2.3 Quanto à execução orçamentária e cumprimento de metas

Os recursos arrecadados por meio de compensação previdenciária, contribuições do município e dos segurados são utilizados exclusivamente para o pagamento de aposentadorias e pensões, os valores excedentes são aplicados no mercado financeiro seguindo normas do Conselho Monetário Nacional.

Antes da promulgação da LRF, a extinta CAPSEMA emprestava dinheiro aos segurados que era pago mediante desconto em folha de pagamento.

3.2.4 Quanto à receita e despesa da Autarquia

A previsão da receita pública da autarquia cumpre as exigências da LRF, da Lei 4320/64 e portarias do Ministério do Planejamento e Orçamento bem como do Tribunal de Contas do Estado que designam que o Município deve arrecadar as contribuições previdenciárias. As receitas são constituídas por contribuições dos servidores ativos, inativos, pensionistas, do município e do fundo previdenciário.

No que concerne às despesas, de acordo com a diretoria de contabilidade da Autarquia, o limite do município é de 54%, os 6% restantes correspondem a Câmara Municipal, e até o mês de abril do corrente ano apresentou 38,96%, portanto, encontra-se dentro do limite estabelecido que é 60%.

As despesas administrativas da Maringá previdência, conforme previsto no Art. 67, Inc. III, da L.C 749/08, são custeadas por repasses anuais da Prefeitura, adicionais as suas alíquotas patronais e de acordo com o orçamento administrativo anual. A base de cálculo do repasse consiste em 2% do valor das remunerações, proventos e pensões do segurados vinculados a Autarquia, relativo ao

exercício financeiro anterior. As eventuais sobras deste recurso são devolvidas à Prefeitura no fim do exercício.

A respeito das despesas relativas à seguridade social, o art. 29 da Lei 749/08 assegura um programa previdenciário em conformidade com o estabelecido pelo RGPS.

O benefício de licença para tratamento de saúde, de acordo com o art. 59, § 4º da Lei 749/08, fica sob responsabilidade da Prefeitura.

3.2.5 Quanto à gestão patrimonial

A Maringá Previdência apura separadamente os recursos e obrigações dos Fundos Previdenciário e Financeiro bem como as despesas administrativas, os extratos bancários em 31/8/2011 apresentavam os seguintes saldos em aplicações e Contas Correntes:

Tabela 5 - Saldo Bancário Fundo Previdenciário, período 8/2011.

FUNDO PREVIDENCIÁRIO		
Banco	Saldo Aplicações	Tipo Aplicações
Banco do Brasil /SA	3.279.449,94	BB RPPS Atuarial Moderado
Banco do Brasil /SA	609.389,86	BB RPPS Atuarial Conservador
Banco do Brasil /SA	401.420,49	BB RPPS Ações
Banco do Brasil /SA	517.260,07	BB RGPS Multimercado
Caixa Econômica Federal	14.431.234,12	Caixa FI Brasil IMA-B Tit Publ R
Banco Safra S/A	452.587,44	IMA – IMA FIC RF

Fonte: Elaborada pelo autor.

Tabela 6 - Saldo Bancário Fundo Financeiro, período 8/2011.

FUNDO FINANCEIRO		
Banco	Saldo Aplicações	Tipo Aplicações
Caixa Econômica Federal	329.779,37	Caixa FI Brasil IMA-B Tit Publ R
Caixa Econômica Federal	368.627,97	Caixa FI Brasil IMA-B Tit Publ R

Fonte: Elaborada pelo autor.

Tabela 7 - Saldo Bancário Maringá Previdência Taxa Administrativa, período 8/2011.

MARINGÁ PREVIDÊNCIA			
Banco	Saldo Conta Corrente	Saldo Aplicações	Características
Caixa Econômica Federal	37.069,43	0,00	Despesas Administrativas

Fonte: Elaborada pelo autor.

Como RPPS a Maringá Previdência, de acordo com a LRF e com o Art.15, § 1º, I da Resolução 3.922/2010, deve realizar a gestão

de seus recursos por meio do credenciamento e avaliação de agentes financeiros, bem como a seleção, acompanhamento e avaliação da performance dos ativos e dos Fundos de Investimento. Para isso mantêm um contrato com uma Consultoria de Investimentos que elabora relatórios que são avaliados e aprovados pelos Conselhos Fiscal e Administrativo da Autarquia.

Como demonstram os saldos bancários, os recursos são aplicados em Fundos de Investimentos de Renda Fixa e Variável. Conforme a avaliação atuarial vigente, a meta atuarial da Maringá Previdência, definida para este exercício, é de 6% (seis por cento) ao ano acrescido do IPC/FIPE (Índice de Preços ao Consumidor), divulgado mensalmente pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas - FIPE. A estratégia da política de investimentos foi estruturada de modo que os retornos no mínimo alcancem e, se possível, superem, as necessidades demonstradas pelo cálculo atuarial.

Como exposto anteriormente, o Fundo Financeiro encontra-se com déficit atuarial e financeiro, assim salienta-se que os recursos apresentados nos saldos de aplicações correspondem aos repasses do RGPS referentes à Compensação Previdenciária, o repasse mensal corresponde a R\$ 133.671,59.

A respeito de seu patrimônio, a Autarquia possui registro em seu Imobilizado, o equivalente a R\$ 1.558.167,91, correspondente aos seus bens móveis e imóveis, sendo que estes estão registrados pelo valor de aquisição.

3.2.6 Quanto à transparência, controle e fiscalização

Os relatórios de transparência da gestão fiscal: Planos, Orçamentos; LDO e LOA, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) são elaborados pelo município, a Autarquia envia as informações que são consolidadas nesses relatórios.

A prefeitura do município possui em seu site o portal da trans-

parência no qual apresenta os relatórios consolidados. Ainda selecionando o órgão Maringá Previdência, os cidadãos têm acesso às informações da Autarquia como: política de investimentos; acompanhamento da execução orçamentária on-line (como determina a Lei Complementar 131/2009); balancete financeiro; empenho de diárias; empenhos emitidos; entrada e saída de recursos públicos; saldos bancários; cargos comissionados e cálculo atuarial 2011.

A escrituração contábil da Autarquia é distinta do Ente Público Municipal, o relatório fundamenta-se na Lei 4.320/64, as informações constantes referem-se às receitas, despesas e demonstrações patrimoniais da Maringá Previdência, que são dispostas como Balanço Orçamentário, Financeiro e Demonstrações das Variações Patrimoniais. A Maringá Previdência pratica os procedimentos contábeis estabelecidos na Portaria do MPS n.º 916/2003, assim como as alterações introduzidas pela Portaria MPS n.º 95/2007, portanto possui o Certificado de Regularidade Previdenciária.

Em conformidade com o Art. 53, Inc. II, da LRF, as informações dispostas no RREO, referentes à Autarquia, encontram-se no anexo XV e apresentam os dados: receitas previdenciárias; despesas previdenciárias; aporte de recursos para o RPPS; bens e direitos do RPPS; receitas intra-orçamentárias – RPPS; despesas previdenciárias intra-orçamentárias. O RREO do município é atualizado em cada bimestre. Quanto ao RGF, também consolidado, como estabelece o Art. 55, Inc. I, alínea “a”, é elaborado no final de cada quadrimestre.

Por fim, o controle e fiscalização das normas impostas pela LRF à Maringá Previdência são de responsabilidade do Tribunal de Contas do Estado (TCE), do Ministério da Previdência Social (MPS) e do Controle Interno Municipal.

O TCE instituiu o Sistema de Informações Municipais – SIM, com o objetivo de proporcionar maior agilidade ao processo de envio de informações referentes às contas públicas. Na Autarquia, a Diretora Previdenciária e Financeira é a responsável por disponibi-

lizar as informações no SIM AM - Acompanhamento Mensal; com relação ao cumprimento da LRF são enviados relatórios de Gestão Fiscal e Execução Orçamentária, além do Controle do limite da Despesa com Pessoal e da Dívida Consolidada. Ainda, a Coordenadoria de Folha de Pagamento envia relatórios ao SIM AP - Atos de Pessoal, as informações referem-se ao cadastro dos servidores ativos, inativos e comissionados da Autarquia. Além disso, anualmente a Maringá Previdência encaminha ao TCE documentos de prestação de contas.

O MPS é o órgão responsável pela supervisão, orientação e acompanhamento dos RPPS, periodicamente a Maringá Previdência elabora demonstrativos contábeis exigidos pela Lei 4.320/64 e atualizados pela Portaria MPS 916/2003, além disso MPS tem exigido demonstrativos financeiros e econômicos. Dessa forma, a Maringá Previdência encaminha após o encerramento de cada bimestre o demonstrativo previdenciário, financeiro e o comprovante dos repasses, recolhimentos e arrecadações das contribuições à unidade gestora. Ainda encaminha a Avaliação Atuarial inicial em até 30 dias de seu encerramento e o Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial (DRRA) até 31 de julho de cada exercício. Também, o MPS realiza auditorias com o intuito de averiguar o cumprimento das normas. A Autarquia passou por recente auditoria que abrangeu o período de 4/2004 a 4/2011, no Relatório de Auditoria-Fiscal Direta do RPPS - NAF n.º 0180/2011, o auditor responsável concluiu que não há irregularidades.

Já o Controle Interno Municipal analisa os processos de aposentadoria e pensão, verificando se estão de acordo com a legislação, certificando-os; além disso, realizam auditoria nos processo de licitação, contratos administrativos e vistoriam o setor de almoxarifado da Autarquia.

4 CONCLUSÃO

Ao se pesquisar a Maringá Previdência, com o objetivo de averiguar mudanças após o advento da LRF; observou-se que a

mencionada Lei foi à responsável em promover a reestruturação fiscal da autarquia, pois, antes de sua promulgação, os RPPS não eram obrigados a capitalizar as contribuições previdenciárias, fato que comprometia o futuro pagamento de benefícios.

Como mencionado, a LRF exige dos RPPS equilíbrio financeiro e atuarial. Para ser alcançado esse equilíbrio, evidenciou-se que a Autarquia necessitou dividir a massa de segurados em dois fundos, os quais denominou Fundo Financeiro e Fundo Previdenciário, sendo que o primeiro não possui equilíbrio e seu futuro é a extinção, já o segundo mantém equilíbrio e a garantia de reestruturação do regime.

O estudo de caso possibilitou, ainda, a comparação entre a teoria da Lei com a prática da rotina administrativa da Autarquia, no que se refere à elaboração de relatórios de transparência, a eficaz gestão patrimonial e a adequada destinação de recursos previdenciários. Constatou-se, assim, que a Maringá Previdência cumpre com o estabelecido pela Lei.

A LRF exigiu, também, do RPPS, a disponibilidade das contas, assim como a emissão de relatórios periódicos de gestão fiscal e de execução orçamentária para consulta e apreciação pelos cidadãos. Constatou-se que a Autarquia realiza audiências públicas semestralmente, porém a participação dos servidores e da população é praticamente nula.

Com isso, evidencia-se a falta de conhecimento e até mesmo de interesse dos cidadãos/servidores em tomar ciência da saúde financeira da Maringá Previdência. A fiscalização da devida gestão dos recursos previdenciários, trata-se, além de um direito, um dever, principalmente dos contribuintes dos fundos, visto que significa a garantia de seus futuros proventos.

Portanto, sugere-se aos administradores da Maringá Previdência o desenvolvimento de ações com o objetivo de instigar a participação e fiscalização dos cidadãos/servidores. Tais atitudes

contribuirão para o fortalecimento e agregação de valor ao RPPS, fazendo-se cumprir em sua totalidade as determinações da LRF.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da república federativa do Brasil de 1988**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 15 mar. 2011.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **A Lei de responsabilidade fiscal e a previdência dos servidores públicos municipais**. Brasília: Coleção Previdência Social, 2001, 60 p.

CÂMARA MUNICIPAL DE MARINGÁ. **Lei Complementar n.º 687/2007**, de 14 de novembro de 2007. Disponível em: <<http://www.cmm.pr.gov.br/?acao=legisatual>>. Acesso em 14 ago. 2011.

CÂMARA MUNICIPAL DE MARINGÁ. **Lei Complementar n.º 749/2008**, de 17 de dezembro de 2008. Disponível em: <<http://www.cmm.pr.gov.br/?acao=legisatual>>. Acesso em 14 ago. 2011.

----- . Congresso Nacional. **Lei complementar n.º 101**, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF - DOU de 05/05/2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em 22 mar. 2011

----- . Congresso Nacional. **Lei n.º. 9.717**, de 27 de novembro de 1998 - DOU de 28/11/1998 - Alterada. Dispõe sobre regras gerais para 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://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1998/9717.htm>>. Acesso em: 18 mar. 2011.

----- . Congresso Nacional. **Lei n.º. 10.887**, de 18 de junho de 2004 – Dispõe sobre a aplicação de disposições da, 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. DOU de 22/06/2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.887.htm>. Acesso em: 22 mar. 2011.

----- . Congresso Nacional. **Lei Complementar n.º. 131**, de 27 de maio de 2009 – Acrescenta dispositivos à Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 14 ago. 2011.

----- . **Emenda constitucional n.º 20**, de 15 de dezembro de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm>. Acesso em 18 mar. 2011.

----- . Emenda constitucional n.º 41, de 19 de dezembro de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm>. Acesso em 18 mar. 2011.

----- . **Emenda constitucional n.º 47**, de 05 de julho de 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc47.htm>. Acesso em 18 jun. 2011.

KHAIR, Amir Antônio. **Lei de responsabilidade fiscal**: guia de orientação para as prefeituras. Brasília DF: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; BNDS, 2000.

KOGUT, Luiz Cláudio. **Nota Técnica Atuarial 2010**. Curitiba, 2010.

----- . Ministério da Previdência e Assistência Social. **Conteúdo da avaliação atuarial dos regimes próprios de previdência**.

03 mar. 2001. Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br/conteudoDinamico.php?id=396>>. Acesso em: 22 mar. 2011.

-----. Ministério de Estado da Previdência e Assistência Social. **Portaria MPAS nº 403/08**, de 10 de dezembro de 2008 - DOU de 12/12/2008. Disponível em: <<http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/66/MPAS/1999/4992.htm>>. Acesso em: 15 ago. 2011.

-----. Ministério de Estado da Previdência e Assistência Social. **Portaria MPAS nº 4.992**, de 5 de fevereiro de 1999 - DOU de 08/02/99 - Alterada. Disponível em: <<http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/66/MPAS/1999/4992.htm>>. Acesso em: 22 mar. 2011.

-----. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Regimes próprios de previdência social: conceitos, regulação e fiscalização**. Brasília, 2008. Disponível em <http://www.mpas.gov.br/arquivos/office/3_081014-104505-590.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2011.

MORAES, Marcelo Viana Estevão. **A lei de responsabilidade fiscal e a previdência dos servidores públicos**. Brasília DF: FUNPREV/ANASPS, 2001.

-----. Palácio do Planalto. **Lei 4320, de 17 de março de 1964**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320compilado.htm>. Acesso em: 6 set. 2011.

A (IN) PRUDENCIA SOCIAL: Financeirização da Previdência Local

Paulo Henrique Rocha Maganha¹

Resumo: O presente artigo tem por iniciar uma discussão sobre o papel das Institucionalização e Financeirização dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) sob uma perspectiva da sociologia econômica e das finanças. O comportamento e expectativas dos atores envolvidos no contexto local frente a uma necessidade de buscar no mercado financeiro uma fração significativa de recursos financeiros para atender suas demandas presentes e futuras (benefícios previdenciários), bem como compreender este processo de institucionalização e seus pressupostos ideológicos. Perceber se existe uma lógica local (em tese) de prosperidade para o próprio desenvolvimento econômico e social nos municípios bem como o conflito entre o estigma dos “privilégios” dos servidores públicos municipais com o próprio desenvolvimento local, em suma, são os RPPS uma construção social da moderna economia ou a privatização do envelhecimento? ²

Palavras chaves: Previdência, Finanças, Serviço Público

Abstract: This article is to initiate a discussion on the role of Institutionalization and Marketizing of Special Social Security (RPPS) from the perspective of economic sociology and finance. The behavior and expectations of the actors involved in the local context forward to a need to seek financial market a great deal of financial resources to meet their present and future demands (social security benefits), as well as understanding the process of institutionalization and their ideological assumptions. Notice if there is a

¹ Especialista em Projetos Sociais e Culturais – UFRGS
Licenciado em Ciências Sociais – UFRGS
Aluno da Graduação em Ciências Sociais - Bacharelado – UFRGS – 2014
Diretor Presidente do GuaíbaPrev desde 2005
Contato: maganhap@gmail.com

² Termo utilizado pela Antropóloga Guita Debert.

local logic (in theory) interesting for their own economic and social development in the municipalities as well as the conflict between the stigma of the “privileges” of municipal civil servants to local development itself, in short, are the RPPS a social construction the modern economy or privatization of aging?

Introdução

Compreender a previdência sobre a perspectiva da Sociologia Econômica e da Sociologia das Finanças é um desafio. Problematizando e estabelecendo uma proposta de análise reproduzo um trecho do Livro de Guita Grin Debert: *A Reinvenção da Velhice*:

Do ponto de vista dessas questões, analisar as formas de gestão da velhice é procurar compreender, como diz Alain Touraine (1986:12):

(...) o emprego que uma coletividade humana faz de seu bem mais precioso: a vida humana (...). Não se fala na velhice sem se falar na aposentadoria, na doença, na família, no Estado, nos impostos (...) em quantidades de pessoas e massas de dinheiro impressionantes.

No sistema de seguridade social brasileiro ³, a previdência social tem sido constantemente alvo de debates nos âmbitos político, social e econômico, devido às reformas realizadas e pretendidas constantemente para o sistema previdenciário brasileiro, criando assim, um nebuloso futuro na garantia dos direitos dos cidadãos, bem como comprometendo o papel do Estado como fomentador de políticas públicas e condições de financiamento para a produção, distribuição de renda na atualidade e sua relação com a sociedade. Contudo, podemos perceber (hipótese a ser analisada) ser uma linha tênue estas políticas públicas como consequências para uma manutenção de privilégios de um grupo social específico, considerados privilegiados (servidores Públicos) e a existência ou não de uma proposta de construção social da remuneração destes (RPPS)

³ Seguridade Social brasileira: a) previdência; b) saúde; c) Assistência Social

Analisar o papel e a função de uma coletividade humana especificamente ao se falar de aposentadoria é compreender o processo de construção social dos fundos de pensão, pretensos garantidores de reservas financeiras presentes e futuras.

No que diz respeito ao aspecto temporal de difícil observação, as decisões de investimentos destas reservas, são submetidas a lógica de “videntes econômicos” que torna a análise necessária e preocupante. Estes se apropriam de conceitos fundamentalistas ou técnicas gráficas racionais justificadas pelos movimentos da economia e seus indicadores na certeza de estarem cinquenta por cento no caminho correto e os outros cinquenta por cento esta no risco calculado do “jogo”, justificativa oportuno para o mercado financeiro. Esta moderna estrutura financeira encontra enorme dificuldade em afirmar quais seriam as “boas decisões que assegurariam o bem estar presente e futuro dos indivíduos e de sua descendência” (Grun, 2003). Importante destacar a lógica do mercado financeiro não é transparente, aumentando a fragilidade na tomada de decisões sem entrar na questão total ausência de autonomia dos rumos de investimentos, deslegitimando a própria lógica do mercado econômico.

Um dos modelos organizacionais burocráticos propostos normativamente para a previdenciária brasileira caracteriza-se pelo princípio de solidariedade entre os indivíduos trabalhadores e o ente da federação ⁴. Para proteção dos indivíduos em sua velhice ou situação de risco social a resposta local (municípios), também como proposta de uma política pública previdenciária equitativa e eficiente, foi denominada como Regimes Próprios de Previdência (RPPS). Instituição de caráter público legalmente constituído, que tem por finalidade garantir e/ou manter renda dos servidores públicos municipais no presente e no futuro.

Estudos divulgados recentemente pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) apontam para o envelhecimento da

4 Entes da Federação: União, Estados, Municípios e Distrito Federal.

população brasileira (Camarano, 2014), o que demonstra interesse pela temática em razão de certa preocupação pelas frágeis políticas públicas promovidas pelo estado e estigmas sociais deste grupo por serem considerados improdutivos, lançados a margem da sociedade, rotulados como estorvos sociais e pouco percebidos como membros responsáveis por uma fração razoável (se não única) dos rendimentos de famílias inteiras. Ora, afinal, em sua relação puramente econômica, a aposentadoria é uma fonte de distribuição de renda e fomentadora de desenvolvimento econômico local e social, logo, cabe utilizarmos da “imaginação sociológica” (Mills, 1965) romper com apatia social predominante e “denunciar” a realidade frente a discursos distantes de suas práticas.

A Previdência Pública no Imaginário Social

Como construção social, os fundos de pensão buscam no passado recente, alternativas e respostas para atingir estas garantias dos proventos. Interessante perceber que o imaginário social retrata e desconfia de qualquer modelo previdenciário externo ao definido como Regime Geral de Previdência (RGPS), parece definir-se como uma legítima construção e manutenção de privilégios determinadas pela cultura das classes médias. Seriam os Regimes Próprios o que Grun salienta como uma resposta a decadência de todo aquele grupo de servidores que forma estigmatizados pelas mordomias.

As teorias institucionalistas definem os processos de institucionalização como movimentos em direção à formação de ordens estáveis que permitem os agentes econômicos transacionarem. A implantação de uma normativa organizacional previdenciária com base na solidariedade entre os servidores públicos estabelecida nos municípios (cerca de 2000 entes) do Brasil produziu uma cultura local a ser investigada, que inquieta e são questionados constantemente por críticos emanados da teoria neoclássica, como instituições que não garantem a renda dos servidores no presente, como vão garantir no futuro próximo.

O papel e o comportamento dos atores (servidores públi-

cos) nesta organização pública emergente (RPPS); a função desta instituição na garantia de sua própria finalidade (aposentadoria e outros benefícios previdenciários) diante do capitalismo global atual, onde a individualidade assume um protagonismo exacerbado diante de uma coadjuvante coletividade; a conceitualização de “prudência” dos atores e da instituição; poderiam ser apenas questionamentos norteadores de uma proposta acadêmica e que entendo serem passíveis de análise sociológica.

Analisar o papel destes indivíduos e da instituição no “novo capitalismo” (Sennet, *A cultura do novo capitalismo*, 2006), “O Novo Espírito Capitalista” (Boltonski e Chiapello, 2009) bem como as estratégias estabelecidas neste campo delimitado onde ocorrem trocas de ideias, circulação de mercadorias (dinheiro), formação de poupança (capital econômico), conflitos, intencionalidades e adaptações da organização frente as mudanças e/ou estratégias incertas são de interessa das ciências sociais. Investigar, compreender a intencionalidade e influencias dos indivíduos neste contexto previdenciário local para interpretar a e entender a instituição (Friedberg, 1995) despertam curiosidade e elimentam um drama social.

Ao observar⁵ a busca constante de informações sobre suas aposentadorias especificamente, torna-se interessante e necessário, perceber que a procura caracterizava-se por uma espécie vontade individualizada de “fugir do trabalho”, que coletivamente era legitimado no discurso, ou seja, o ambiente laboral destes servidores está produzindo (hipótese) uma vontade de aposentar-se mais cedo do que o tempo permitido legalmente, conseqüentemente um aumento do custo financeiro desta previdência. Seria o “fantasma da inutilidade” ⁶ (Sennet, *A cultura do novo capitalismo*, 2006) assustando os ambientes públicos, repartições, onde “capacitar-se”

⁵ Trabalho diretamente em uma autarquia previdenciária na gestão e concessão de benefícios previdenciários.

⁶ “Como diz Sennett,- “só um certo tipo de ser humano é capaz de prosperar em condições instáveis e fragmentárias”. O próprio temor da obsolescência profissional insere o homem no que o autor chama de “sociedade das capacitações”. Agora seus desafios para sobreviver profissionalmente passam pelo cuidado que ele deve ter em suas relações de curto prazo (não pode ser politicamente incorreto) e, ao mesmo tempo, procurar uma polivalência profissional que lhe dê o máximo de mobilidade no mercado de trabalho. Mas isso não basta. Ele precisa aceitar também a mobilidade geográfica para que se torne mais apto à nova realidade nesse novo cenário, é claro, o talento individual têm sua importância”.

não seria um incentivo ao trabalho. Acredito ser um fenômeno sociológico a ser pesquisado.

Sennett comenta que as “rotinas estão morrendo nos setores dinâmicos da economia” (Sennet, 2009). Ora, a prestação de serviços públicos, de forma simplificada, como resultado da “produção” dos servidores públicos parece estar frustrando estes indivíduos, acomodando-os. A palavra “rotina”, por si só, remete-nos a uma pré-conceituação produtivista e neoclássica da economia, contudo, podemos compreender nela as relações de interdependências existentes entre os atores e “relações informais ou formais idealizadas, que refletem as ações dos mesmos” (Berger, 2012). Ainda sobre este aspecto da relação dos servidores públicos com sua finalidade, parece haver uma ausência de sintonia entre elas, um distanciamento intencional, onde a prestação de serviços públicos esta ali somente para servir quem esta próximo a rede que circunda cada indivíduo. O que talvez, venha a comprovar as “regalias” dos servidores públicos, o que deixaria de ser um rótulo e seria a compreensão da realidade. Portanto, se a atividade fim destes indivíduos acarretam numa maximização de seus interesses, não há de se falar que o modelo de previdência é uma construção social da remuneração destes, ou mesmo uma nova instituição (hipótese), as sim uma reprodução do sistema.

Compreender os riscos e incertezas que fazem parte da construção de deste “homem prudente”⁷ assombrado com o “fantasma da inutilidade as avessas”, sendo constantemente advertido em sua busca incansável de sustentar-se economicamente (maximização de seus interesses), independente se outros compartilham ou comprometem-se solidariamente com os propósitos que o sistema previdenciário supostamente lhes garante, é desafiador. Talvez essa “inutilidade” seja reflexo ou uma resposta diante da ineficiência do estado frente a suas obrigações, ainda não se sabe. São apenas indagações emergentes na tentativa de compreender as relações existentes entre os atores e as instituições envolvidas. Estabelecer uma visão crítica sobre o comportamento destes ato-

7 Previdência = Prudência = Homem Prudente

res no campo a quem pertencem (Bourdieu) é um exercício intelectual, não uma proposta sociológica reformadora como Comte preconizava, mas uma tentativa de revelar os “componentes desta inquietação, diferenças e indiferenças” que geram expectativas individuais e coletivas, que se resumem numa vontade, que beira o extremo, exacerbada de fugir de suas rotinas.

A Previdência Local como Política Pública

A inquietação pela temática é norteador pela necessidade de compreender esta dinâmica previdenciária sob o olhar sociológico, rompendo com a racionalidade tradicional, predominante na visão administrativista e economicista das relações envolvendo os atores âmbito local.

Um ponto a ser compreendido, diz respeito a construção deste modelo previdenciário específico, bem como as frustrações e preocupações que o tempo presente elucidam sobre o chamado “déficit previdenciário”⁸. A sociologia pode contribuir significativamente na construção analítica para compreensão do processo de formulação e implementação das políticas públicas (Cortes e Lima, 2012). Como política pública propositiva, tal paradigma levou ao um retorno de práticas, atitudes iniciadas nos primórdios da previdência brasileira (CAPS⁹) a partir do início do século passado, a fim de corrigir ou solucionar a ausência de recursos financeiros e atender as demandas de proteção a fatores de risco que os trabalhadores locais eram submetidos. Contudo as evoluções e práticas desenvolvidas no passado levam a “insegurança e medo” de tornar estas práticas um círculo vicioso para realimentar os problemas evidenciados. Um simples retorno ao passado para solucionar os problemas de recursos no presente, são as dúvidas que o futuro espera deste modelo institucional previdenciário e evidenciam angustias dos indivíduos pertencentes a esta “comunidade”¹⁰ previdenciária.

8 Diferença entre os recursos disponíveis em caixa e o necessário para custear os aposentados atuais.

9 Caixa de Aposentadorias e pensões.

10 Trato aqui os RPPS como comunidade no sentido de que cada município possui suas peculiaridades.

A Financerização da Previdência

A financeirização da Previdência é outro ponto de extrema valia na compreensão desta construção social desta “Nova Instituição”, os RPPS. A racionalidade econômica desta proposta leva a busca em sanar os déficits previdenciários no mercado financeiro. Campo específico, com regras não muito transparentes em suas práticas, que assumem uma postura de “salvadores de todos os problemas financeiros” dos indivíduos e das instituições modernas, por uma observação previa que sim, os RPPS são novas instituições modernas, com um excelente capital financeiro acumulado, idealizadas pelas políticas universais da boa governança, que faz dela um produto da internacionalização dos mercados financeiros em geral (cf. Fligstein e Friedland, 1995). Daí a importância de investigação desta lógica idealizada, seus pressupostos e como “empresas” atuantes no mercado financeiro, garantidoras das aposentadorias dos servidores públicos. Já que como racionais da economia tem demonstrado que quarenta por cento (40%)¹¹ a expectativa de garantir as reservas matemáticas na aposentadoria esta no mercado financeiro. Ora, esta entrando um grande numero de deficitários no mercado financeiro com grande reservas financeiras disponíveis para investimentos apesar dos déficits, ocorre uma violência econômica da arbitragem financeira, inicia um processo de “naturalização” das finanças num contexto global, não diferente aqui no Brasil, que possui um conflito cultural que se aproveita do “jeitinho” para legitimar sua proposta de legitimação e domínio uma naturalização das finanças (Grun, 2003).

Conclusão

Existe a necessidade de aprofundar-se nesta temática, e quem sabe, contribuir nas discussões sobre o modelo de previdência destinada aos servidores públicos dos entes da federação diante da complexidade e questões pendentes nas políticas públicas, mesmo sendo, uma proposta de investigação delimitada ao campo institucional e o papel destes indivíduos.

¹¹ Palestra realizada por Atuário em Município da Região Metropolitana.

“No debate público, as discussões tendem para dicotomias simples: mais escolas, mais universidades, mais bolsas, mais atendimentos médico gratuito, melhores aposentadorias, mais casas populares, etc. Além dos óbvios limites financeiros dessas políticas distributivas, estas simplificações impedem que o país desenvolva a inteligência e a competência necessárias para que elas sejam implementadas de forma efetiva.” (Bacha & Schwartzman, 2011)

Parece existir reducionismos e simplificações nas discussões públicas sobre a temática previdenciária, que apontam para uma culpabilização dos problemas financeiros deste modelo aos chamados “privilégios” dos servidores públicos, definidos pelos seus salários, ao mesmo tempo destacam a necessidade de melhorar a situação salarial de muitos profissionais, por exemplo: os professores que representam mais de 50% ¹² dos quadros funcionais em alguns municípios no Rio Grande do Sul.

As generalizações sobre a previdência dos servidores públicos fomentam conclusões e discursos “contraditórios e definitivos” em defesa da equidade previdenciária dentre todos os trabalhadores (Bacha & Schwartzman, 2011). O que de certa forma seria ótimo, do ponto de vista da garantia de direitos estabelecidos na constituição brasileira tratando como iguais a todas as pessoas, pelo menos em tese ¹³. Apenas para evidenciar uma característica sobre as diversidades existente entre os “vários servidores públicos”, podemos dividi-los no mínimo em dois grupos: os que ingressaram no serviço público antes da emenda constitucional nº 20 do ano de 2003 e outro grupo que ingressaram após o ano de 2003, os primeiros conforme a regra podem se aposentarem com a última remuneração, todos estes podem até receber acima do teto Regime Geral da Previdência Social, mas vão se aposentar pela média, o que por si só já produz uma diminuição do custeio da máquina pública no médio e longo prazo.

¹² Informação construída, com base nos números de servidores de cinco municípios do RS.

¹³ Não cabe neste momento esta discussão sobre a igualdade dentre os indivíduos.

Sob uma ótica da sociologia econômica, poderia os regimes próprios de previdência serem considerados como “novas instituições políticas para administrar as dificuldades dos mercados globais” (Frieden, 2008), e conseqüentemente obter mais recursos para atender outras demandas sociais? Observa-se constantemente dentre as organizações municipais o aumento de responsabilidade sociais, o aumento do custo das obrigações do estado, agora minimizado para o território restrito municipal. Não se trata de uma afirmação, mas apenas uma proposta de reflexão, pois a matéria prima das Ciências Sociais são as muitas combinações, interações que envolvem os indivíduos e as ações públicas acontecem por influências individuais.

Voltando ao início. Velhice, aposentadoria, renda, consumo, mercado, finanças, gasto público, serviço público, privilégios, Estado, expectativa de vida, qualidade de vida são características que envolvem diretamente indivíduos e suas construções valorativas que podem corroborar no entendimento do processo de envelhecimento da população brasileira. Questionar a relação entre este envelhecimento e a dependência econômica é uma tarefa desafiadora, pois a população é frequentemente vista como um problema (Camarano, 2014), sendo assim os grupos sociais, atores e instituições podem ser compreendidas em si como um problema sério. Afinal, a insegurança, o medo podem ser respostas às incertezas impostas pelo mercado e o estado na garantia dos recursos financeiros com o advento da inatividade, afastando o fantasma da inutilidade.

Bibliografia

Bacha, E. L., & Schwartzman, S. (2011). Brasil: a nova agenda social. Rio de Janeiro: LTC.

Berger, P. (2012). *Perspectivas Sociológicas: Uma Visão Humanística*. São Paulo: Vozes.

BOURDIEU, Pierre; CHAMBOREDON, Jean-Claude; PASSERON, Jean Claude. *Ofício de sociólogo: metodologia da pesquisa na sociologia*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2010.

BOURDIEU, P. O campo econômico. *Política & Sociedade*, v. 4, n.

6, 2005.

Boltanski, Luc e Chiapello, Ève (2009). *O Novo Espírito do Capitalismo*. São Paulo, Editora wmf/martinsfontes

COLLINS, Randal. *O surgimento das Ciências Sociais*. In: Quatro tradições sociológicas. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2009. (p. 13-48).

CORTES, Soraya Vargas e LIMA, Luciana Leite. A contribuição da sociologia para a análise de políticas públicas. *Lua Nova* [online]. 2012, n.87, pp. 32-62.

<http://www.scielo.br/pdf/ln/n87/03.pdf>

Camarano, A. A. (2014). *Novo Regime Demográfico: Uma nova relação entre população e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: IPEA.

Debert, Guita Grin (2004). *A Reinvenção da Velhice: Socialização e processos de Reprivatização da Velhice*, 1ª edição, São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo – FAPESP

DIMAGGIO, P. Aspectos culturais da ação e da organização econômica. In: PEIXOTO, J

Friedberg, E. (1995). *O Poder e a Regra. Cap.I Afetividade cálculo; Cap. II Da Organização instrumental às anarquias organizacionais; Cap. III. A organização e o seu meio ambiente; Cap VII. O Actor e a sua racionalidade*. Instituto Piaget.

Frieden, J. A. (2008). *Capitalismo global: história econômica e política do século XX*. (V. Mannheimer, & A. Ituasse, Trans.) Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

FLIGSTEIN, N. Habilidade social e a teoria dos campos. *Revista de Administração de Empresas*, v. 47, p. 61-80, abr./jun. 2007.

GRANOVETTER, M. Ação econômica e estrutura social: o problema da incrustação. In:

Grun, R. (2003). Fundos de Pensão no Brasil do Final do Século XX: Guerra Cultural, Modelos de Capitalismo e os Destinos da Classe Média. *Mana*, 7-38.

Grun, R. (2013). A Dominação financeira no Brasil Contemporâneo. Pags, 179 -213. *Tempo Social*, v. 25, nº 01

Grun, R. (2004). A Sociologia das Finanças e a Nova Geografia do Poder no Brasil. pp, 151-176. *Tempo Social*, v. 16, nº 02

MARQUES, R. Os trilhos da Nova Sociologia Econômica. In: PEIXOTO, J.; MARQUES, R. (Org.) *A Nova Sociologia Econômica*. Lis-

boa: Celta, 2003. pp. 1- 68

MARQUES, R. A nova sociologia económica. Lisboa: Celta, 2003. p. 167-194

MILLS, C. Wright. A imaginação sociológica. Rio de Janeiro : Zahar, 1965. 246 p.

PEIXOTO, J.; MARQUES, R. (Org.) A Nova Sociologia Econômica. Lisboa: Celta, 2003.

REVISTA INTERESSE PÚBLICO, nº 26, ano 2004. Nylson Paim de Abreu. As aposentadorias dos servidores públicos em face da reforma da Previdência Social.

Sennet, R. (2009). *A Corrosão do Caráter: Consequências pessoais do Trabalho no novo Capitalismo*. Rio de Janeiro: Record.

Sennet, R. (1988). O declínio do homem público: as tiranias da intimidade. (L. Araujo, Trad.) São Paulo: Companhia das Letras.

ZELIZER, V. A economia do care. *Civitas*, v. 10, n. 3, p. 376-391, 2010.

Consequências previdenciárias na exclusão do PM/BM Militar

Trata-se de consulta efetuada pelo Exmo Senhor Presidente do Conselho de Disciplina do Corpo de Bombeiros Militar, pertencente à Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública, acerca das consequências previdenciárias quando da extinção do militar das fileiras do Corpo de Bombeiros Militar.

É a síntese do que importa. Passamos a opinar.

O questionamento efetuado cinge-se em averiguar se o militar excluído continua ou não sendo segurado/beneficiário do Regime Próprio de Previdência do Estado de Mato Grosso do Sul.

Para tanto, cumpre-nos elencar toda a legislação que envolve o tema.

Nossa Carta de Outubro, em seu artigo 22 dispõe:

“Artigo 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

XXI normas gerais de organização, efetivos, material bélico , garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares;”

J. Cretella Júnior, comentando este dispositivo consigna, que :

“analisando-se o regime jurídico das polícias militares da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal, chega o intérprete à conclusão de que compete ao legislador central a edição de regras jurídicas gerais federais nacionais, que tenham por finalidade: (a) a organização global dos quadros policiais . (b) determinação do número de oficiais e soldados (o efetivo) das forças policiais, inclusive o dos Estados-membros, (c) a enumeração da qualidade, quantidade e tipo do material bélico, (d) a explicitação de todas as garantias dos soldados e oficiais, de todo o

território nacional, (e) a determinação da forma e da época da convocação e da mobilização, (f) o tipo de instrução que deva ser ministrada aos policiais de todos os graus, (g) o processo de escolha, promoção e seleção de oficiais, (h) a determinação do tempo de serviço a ser contado para efeitos de nomeação, de promoção, de reforma, (i) o nome, a modalidade e a tipificação dos delitos, bem como das respectivas sanções disciplinares militares. (...) Se, explícita ou implicitamente, a Constituição do Estado-membro cogitar da polícia militar, esta ficará sob o impacto da Lei Maior, que lhe dará os fundamentos e diretrizes, em normas gerais federais” (in Comentários à Constituição 1988, Forense Universitária: Rio, 1ª ed., vol. III, 1990, p. 1589).

Pois bem. No exercício desta competência da União, firmou-se o entendimento de que as normas anteriores à Constituição Federal, que com ela não contrariavam e que regulavam a matéria, foram recepcionadas, como em tantos outros casos.

Nesse passo, têm-se como vigentes o Decreto-Lei nº 667 de 02. 07.1969 (que reorganizou as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal e deu outras providências) e a Lei nº 6.880 de 09. 12.1980 (que dispôs sobre o Estatuto dos Militares). O primeiro estabeleceu:

“Art. 24. Os direitos, vencimentos, vantagens e regalias do pessoal, em serviço ativo ou na inatividade, das Polícias Militares constarão de legislação especial de cada Unidade da Federação, não sendo permitidas condições superiores às que, por lei ou regulamento, forem atribuídas ao pessoal das Forças Armadas. No tocante a cabos e soldados, será permitida exceção no que se refere a vencimentos e vantagens bem como à idade-limite para permanência no serviço ativo.(grifos nossos)”

“Art. 25. Aplicam-se ao pessoal das Polícias Militares:
a) as disposições constitucionais relativas ao alistamento eleitoral e condições de elegibilidade dos militares;
b) as disposições constitucionais relativas às garantias, vantagens, prerrogativas e deveres, bem como todas as restrições ali expressas, ressalvado o exercício de cargos de interesse policial assim definidos em legislação própria.”

A segunda, por sua vez, assim dispôs:

“Art. 118. O oficial perderá o posto e a patente se for declarado indigno do oficialato, o com ele incompatível, por decisão do Superior Tribunal Militar, em tempo de paz, ou de Tribunal Especial, em tempo de guerra, em decorrência de julgamento a que for submetido.

Parágrafo único. O oficial declarado indigno do oficialato, ou com ele incompatível, e condenado à perda de posto e patente só poderá readquirir a situação militar anterior por outra sentença dos tribunais referidos neste artigo e nas condições nela estabelecidos.

Art. 119. O oficial que houver perdido o posto e a patente será demitido ex officio **sem direito a qualquer remuneração ou indenização e receberá a certidão de situação militar prevista na legislação que trata do serviço militar.** “ (grifos nossos)

A Medida Provisória nº 2.215-10, de 31.08.2001, que dispõe sobre a reestruturação da remuneração dos militares das Forças Armadas é clara, também, ao preceituar:

“Art. 13. Cessa o direito à percepção dos proventos

na inatividade na data:
I do falecimento do militar;
II do ato que prive o Oficial do posto e da patente; ou
III do ato da exclusão a bem da disciplina das Forças Armadas, para a praça.” (grifos nossos)

Ora, fácil constatar, assim, que, se não se permite que legislação estadual conceda aos policiais militares ou aos bombeiros militares condições superiores àquelas atribuídas aos militares das Forças Armadas, e se a exclusão das Forças Armadas é causa de cessação dos proventos de aposentadoria, o mesmo ocorre com os militares estaduais.

Ainda, o artigo 9º da Lei Previdenciária Estadual nº 3.150/2005, em seu artigo 9º, reza:

“Art. 9º. A perda da condição de segurado do MS-PREV ocorrerá nas hipóteses de:

I – morte, exoneração ou demissão;
II – afastamento ou licenciamento sem subsídio, soldo ou remuneração do Estado, atendidos os prazos previstos em Lei.” (grifos nossos)

A exclusão do militar a bem da disciplina equipara-se à demissão, que é ato administrativo de caráter punitivo. Logo, o militar excluído perde a condição de segurado, não fazendo jus ao recebimento dos proventos de aposentadoria.

A permanência do militar excluído como segurado ou beneficiário configura flagrante ofensa aos princípios da impessoalidade e moralidade da administração pública, insculpidos no artigo 37, “caput” da Constituição Federal, na forma, inclusive, asseverada pelo jurista Celso Antônio Bandeira de Mello, “in” “Elementos do Direito Administrativo”, p. 69, “in verbis”:

”Nele (princípio da impessoalidade) se traduz a idéia

de que a administração tem que tratar a todos os administrativos sem discriminações, nem benéficas nem detrimientos. Nem **favoritismos**, nem perseguições são toleráveis.”

.....
 “O princípio em causa não é senão o próprio princípio da isonomia ou da igualdade. Está consagrado explicitamente no art. 37, “caput” da Constituição. Além disso, **como todos são iguais perante a lei** (art. 5º “caput”), a fortiori teria de sê-lo perante a Administração.”

Quanto à moralidade, cumpre-nos transcrever brilhante lição do I. Hely Lopes Meirelles, in “Direito Administrativo Brasileiro”, 11ª ed., p. 61, “in verbis”:

“Por considerações de direito e de moral, o ato administrativo não terá de obedecer somente à lei jurídica, mas também à lei ética da própria instituição, porque nem tudo que é legal é honesto.”

“Assim, a administração não terá que decidir tão somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto.”

“O inegável é que a moralidade administrativa integra o direito como elemento indissociável na sua aplicação e na sua finalidade, erigindo-se em favor da ilegalidade.”

No mesmo sentido, vem Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, in “O Controle da Moralidade Administrativa”, 1974, p. 3, “in verbis”:

“Bastará a legalidade para justificar toda a ação do poder administrativo? Não haverá, além da legalida-

de outras regras capazes de impor limitações à administração? Tanto assim que a lei não basta por si mesma na sua aplicabilidade.”

Adiante, na página seguinte da mesma obra, sobre as formas legais não morais:

“A moralidade administrativa, portanto, não é apenas uma premissa teórica ou ideológica. É um conceito também jurídico que atinge a ordem legal. Ligado a estrutura funcional e à legitimidade da função pública. Da função nas suas diversas manifestações concretas.

“Do contrário, os sistemas jurídicos administrativos falecem corrompendo-se através de formas que por serem legais não podem ser morais.”

“A moralidade é ferida quando a mesma regra alcança uns e não alcança outros.”

Vimos, portanto, quão importante é o princípio da moralidade, intimamente ligado à isonomia e à impessoalidade, previstos expressamente em nossa Carta de Outubro.

São esses princípios que devem nortear a ação administrativa em todos os momentos e até mesmo a lei, visto contidos na Lei Maior.

Tendo sido desvinculado da administração pública com a exclusão das fileiras da PMMS e tornando-se cidadão comum, poderá requerer junto à AGEPREV Certidão por Tempo de Contribuição para averbação junto ao INSS para fins de eventual aposentadoria junto ao RGPS – Regime Geral de Previdência Social.

Diante todo o exposto, temos que o militar excluído perde a condição de segurado ou beneficiário do Regime Próprio de Previ-

dência do Estado, podendo averbar o período contribuído junto ao Regime Geral de Previdência Social.

Renata Raule Machado
Procuradora de Entidades Públicas/AGEPREV/MS
OAB/MS Nº 13.166-B

A ADMISSIBILIDADE DO PAGAMENTO DE AUXÍLIO PECUNIÁRIO AOS SERVIDORES MUNICIPAIS DE FLORIANÓPOLIS APOSENTADOS POR INVALIDEZ

Alex Sandro Valdir da Silva

RESUMO

Este artigo tem por objetivo investigar a admissibilidade do pagamento de auxílio pecuniário ao servidor aposentado por invalidez no Regime Próprio de Previdência Social (RRPS) do município de Florianópolis. Para tanto se inicia o estudo traçando-se um breve panorama da previdência no Brasil, abordando a história dos RPPS antes e após a Emenda Constitucional nº 20 de 16 de dezembro de 1998, bem como uma abordagem sobre a aposentadoria por invalidez no serviço público. Por fim, apresenta-se o posicionamento, adverso, do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina sobre a concessão do auxílio pecuniário ao servidor aposentado por invalidez. Conclui-se a pesquisa demonstrando-se que a concessão do auxílio pecuniário, instituído pela Lei Municipal 4.801 de 18 de dezembro de 1995, não é admissível do ponto de vista legal.

Palavras chave: Previdência Social – RPPS – invalidez – auxílio pecuniário.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por finalidade investigar a admissibilidade da concessão de benefício adicional de 30% (trinta por cento) aos servidores públicos da Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF), aposentados por invalidez permanente, nos casos de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável. Tal benefício está previsto na Lei Municipal nº 4.801 de 18 de dezembro de 1995.

No final de 1995 a Prefeitura de Florianópolis possuía 4.770 funcionários ativos com 695 aposentados e 5 pensionistas, sendo

415 aposentados por tempo de serviço, 45 aposentados compulsoriamente e 235 aposentados por invalidez permanente. Com o advento da Lei Municipal 4.801/95 cerca de 30 aposentados por invalidez foram beneficiados e tiveram um acréscimo pecuniário de 30% em seus proventos em virtude de serem aposentados na hipótese do acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, como prevê a referida Lei.

A justificativa para o desenvolvimento da pesquisa é baseada no fato de atualmente 269 servidores aposentados por invalidez permanente ainda perceberem o benefício adicional de 30% em seus proventos.

Apesar de dispositivo constitucional estabelecer que, os proventos de aposentadoria e pensões não podem exceder a última remuneração do servidor no cargo efetivo, a PMF continuou por conceder o acréscimo pecuniário. Há que se registrar que, até dezembro de 2003, a concessão deste acréscimo pecuniário não foi termo impeditivo para homologação e registro dos atos aposentatórios pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC).

Diante desse cenário, no final de 2008, o TCE/SC, por intermédio de seu posicionamento, quando da análise da concessão de aposentadoria por invalidez permanente, glosou o acréscimo de 30%, considerando ilegal sua concessão após a publicação da Emenda Constitucional nº 41/2003.

Nesse diapasão, ficaram estabelecidos três grandes grupos de aposentados por invalidez permanente com proventos integrais: 1) aqueles aposentados até 31 de dezembro de 2003 que perceberam o acréscimo pecuniário cujos benefícios, foram homologados pelo TCE/SC ; 2) aqueles aposentados no interstício de janeiro de 2004 a setembro de 2008, que também perceberam o acréscimo pecuniário, mas que, contudo, seus benefícios não foram homologados pelo TCE/SC ; e 3) aqueles aposentados a partir de outubro de 2008, cujos benefícios não sofrerão o acréscimo pecuniário de 30%.

A indicação dada pelo TCE/SC de que, cerca de 65 servidores terão seus benefícios revisados e reduzidos, implica em grande repercussão negativa e insegurança jurídica na comunidade de inativos do município.

Cabe ressaltar que este acréscimo pecuniário é assegurado pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS), desde 1991, num percentual de 25%, estando previsto no art. 45 da Lei 8.213 de 25 de julho de 1991.

Posto isto, a questão central a ser respondida pela presente pesquisa é a seguinte: É admissível que o Regime Próprio de Previdência Social de Florianópolis conceda auxílio pecuniário a servidor aposentado por invalidez permanente?

Na continuidade da pesquisa, buscando as respostas para o tema de estudo, serão propostos os seguintes capítulos: panorama da previdência no Brasil; os Regimes Próprios de Previdência Social, antes e após 1998; aposentadoria por invalidez no serviço público; O entendimento do Tribunal de Contas; e conclusão.

2 A PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

A Previdência Social é uma técnica de proteção específica que tem por fim superar necessidades oriundas de contingências também específicas, técnica esta inconfundível com qualquer outra de previdência, trazendo em seu bojo os três elementos caracterizadores, quer sejam, proteção, contingências e necessidades. (Dias e Macedo, 2010).

Para Rocha e Savaris (2007, p. 11) a previdência social tem traços similares aos seguros privados, destacando:

Levando em conta o fato de o seguro social partir das técnicas do seguro privado, encontraremos características comuns entre estas relações jurídicas: a) ambas as relações são duradouras no tempo, pois seu conteúdo realiza-se pela via de prestações sucessivas de execução continuada; b) nas duas relações predomina

mina o caráter oneroso; c) em ambas as relações há incerteza de quando ocorrerá o risco e do valor da prestação, as quais dependem de fatos futuros, incertos e/ou involuntários.

Relativamente ao seguro social, esses autores asseveram que esta técnica de proteção social, para ser viável, exige obrigatoriamente o recolhimento de contribuições por parte do segurado, restringindo a universalidade da cobertura do seguro social, pois aqueles que não tem capacidade contributiva não são amparados pela previdência social.

Corroborando com esse entendimento Tsutiya (2008, p. 194/195) afirma que o seguro social “foi criado tendo como ponto de partida o seguro privado, o que acarretou o emprego pela legislação de amparo social de expressões emprestadas do direito civil.”.

Os primeiros registros sobre o tema Previdência Social no Brasil são de 1821. Um decreto do Príncipe Regente Pedro de Alcântara tornou-se o primeiro texto legal que tratou do tema. Anteriormente, tem-se conhecimento apenas de um plano de proteção dos oficiais da Marinha (1793), que concedia pensão às suas viúvas e aos filhos dependentes ¹.

Nos primórdios da Previdência no Brasil, havia o MONGERAL, que era um programa de amparo aos funcionários do Ministério da Economia. As origens da Previdência brasileira como a concebem hoje foi, porém, em 1923 com a Lei Eloy Chaves, que previa a criação de uma Caixa de Aposentadorias e Pensões para cada empresa de estrada de ferro e com abrangência a todos os seus empregados. De acordo com Horvath Junior (2006, p. 26) a Lei Eloy Chaves:

Determinava a criação de Caixas de Aposentadoria e Pensões para os empregados ferroviários. Visava am-

1 Panorama da Previdência Social brasileira — 2. ed. — Brasília : MPS, SPS, SPC, ACS, 2007.

parar o trabalhador contra os riscos; doença; velhice; invalidez e morte. Autorizava cada empresa ferroviária existente no país a criar sua Caixa de Aposentadoria e Pensões, bem como concedia o direito de estabilidade aos ferroviários.

Discorrendo sobre o modelo de previdência presente na Lei Eloy Chaves, Pereira Neto apud Castro e Lazari (2007, p. 59-60) apresenta:

De regra, o modelo contemplado na Lei Eloy Chaves se semelha ao modelo alemão de 1883, em que se identificam três características fundamentais: (a) a obrigatoriedade de participação dos trabalhadores no sistema, sem a qual não seria atingido o fim para o qual foi criado, pois mantida a facultatividade, seria mera alternativa ao seguro privado; (b) a contribuição para o sistema, devida pelo trabalhador, bem como pelo empregador, ficando o Estado como responsável pela regulamentação e supervisão do sistema; e (c) por fim, um rol de prestações definidas em lei, tendentes a proteger o trabalhador em situações de incapacidade temporária, ou em caso de morte do mesmo, assegurando-lhe a subsistência.

É importante salientar que o nascimento da Previdência Social no Brasil se dá num contexto marcado pelo autoritarismo, onde a participação dos trabalhadores é pouco significativa, cabendo ao Estado o papel decisivo no que tange ao emprego das reservas financeiras, que eram destinadas em obras de infraestrutura e na edificação da indústria base. (Delgado apud ROCHA, 2007)

A partir da Lei Eloy Chaves, a proteção social no Brasil passou a contar com uma instituição que oferecia pensão, aposentadoria, assistência médica e auxílio farmacêutico. Esse modelo se propagou rapidamente no país, sendo então criados vários IAP's (Instituto de Aposentadoria e Pensões) de classes.

Nesse período foram criados no Brasil, os Institutos de Aposentadoria e Pensão por categoria profissional, custeados em parte pelo Estado, ou seja, a Previdência Social se estruturou como seguro de natureza pública, abrangendo inicialmente a marinha mercante (IAPM), os comerciários (IAPC), os bancários (IAPB) e empregados em transportes e cargas (IAPTEC) (Tavares, 2003).

A Constituição de 1988, denominada por Ulysses Guimarães de “Constituição Cidadã”, nas palavras de Cruz apud Rocha (2007, p. 79) representou:

[...] o ponto culminante do processo de restauração do Estado Democrático brasileiro, caracterizada como sendo um Constituição compromissária, analítica e dirigente. Nela, a proteção galgou excepcional relevância no nosso ordenamento jurídico: além de contemplar dentro do Título concernente aos Direitos e Garantias Fundamentais um capítulo próprio para os direitos sociais, a ordem social foi emancipada da ordem econômica, convertida que foi em um Título no qual avultam os seguintes temas: Seguridade Social; Educação; Cultura e Desporto; Ciência e Tecnologia; Comunicação Social; Meio Ambiente; Família, Criança, Adolescente e Idoso, e Índios.

Especificamente, apresenta-se a definição de Seguridade Social, estampada no art. 149 da Constituição Federal de 1988, como sendo o: “conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da Sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

As reformas previdenciárias ocorridas no final da década de 90 até meados da atual tiveram o objetivo de reverter um quadro desfavorável de crescente desequilíbrio financeiro e atuarial, além disso, veio corrigir distorções consideráveis entre o RGPS e os RPPS’s. Piordená faz as seguintes considerações sobre as emendas

constitucionais n^os 20, 41 e 47:

A EC n. 20/98 impôs a contributividade e a observância de critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. Além disso, proibiu a contagem de tempo fictício; introduziu um limite mínimo de idade para a aposentadoria por tempo de serviço/contribuição; e determinou a permanência mínima de dez anos no serviço público e cinco anos de cargo para as aposentadorias por tempo de serviço e por idade. [...] A EC n. 41, por sua vez, terminou com a integralidade (última remuneração como base de cálculo das aposentadorias e pensões, tendo sido mantido apenas nas regras de transição) e com a paridade (reajuste dos benefícios de acordo com o reajuste da remuneração dos servidores em atividade); extinguiu definitivamente a aposentadoria proporcional; [...] permitiu a cobrança de contribuição dos aposentados e pensionistas para os benefícios acima de determinado valor; [...]. A EC n. 47/03 garantiu a paridade para a aposentadoria por tempo de serviço/contribuição a todos os servidores que ingressaram no serviço público antes da publicação da EC n. 41/03 (31/12/03). (Pierdoná Apud Regimes Próprios – aspectos relevantes. 2008)

Como pode ser observado as reformas constitucionais ocorridas nos anos 90 e 2000 modificaram sobremaneira o sistema previdenciário brasileiro, abrangido o RGPS e, principalmente, o RPPS, que diz respeito aos servidores públicos, ocupantes de cargos de provimento efetivo.

3 O REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA

A previdência em seu regime geral é conceituada como seguro público, coletivo, compulsório, mediante contribuição e que visa cobrir os seguintes riscos sociais: incapacidade, idade avançada,

da, tempo de contribuição, encargos de família, morte e reclusão. (TAVARES, 2010).

O art. 201, caput, da Constituição Federal define a forma de organização da Previdência Social brasileira, que será construída em regime geral, de filiação obrigatória, de caráter contributivo, observados os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

Nas palavras de TSUTIYA (2008, p. 207):

Somente aqueles que contribuírem para o sistema terão direito aos benefícios previstos. É a filosofia bismarckiana de seguro social, que exclui aqueles que não possuem disponibilidade financeira para participar do sistema.

Principal regime previdenciário na ordem interna, o RGPS abrange obrigatoriamente todos os trabalhadores da iniciativa privada, ou seja: os trabalhadores que possuem relação de emprego regida pela Consolidação das Leis do Trabalho (empregados urbanos, mesmo os que estejam prestando serviço a entidades paraestatais, os aprendizes e os temporários), pela Lei n. 5.889/73 (empregados rurais) e pela Lei n. 5.859/72 (empregados domésticos) os trabalhadores autônomos, eventuais ou não; os empresários, titulares de firmas individuais ou sócios gestores e prestadores de serviços; trabalhadores avulsos; pequenos produtores rurais e pescadores artesanais trabalhando em regime de economia familiar; e outras categorias de trabalhadores, como garimpeiros, empregados de organismo internacionais, sacerdotes, etc. Segundo estudos, atinge cerca de 86% da população. (Castro e Lazzari, 2007)

Ainda, no entendimento de Dias e Macêdo (2010, p. 35):

O Regime Geral de Previdência Social, disciplinado pelo art. 201 da Constituição Federal, abrange todos os trabalhadores da iniciativa privada (empregados, empregados domésticos, contribuintes individuais, trabalhadores avulsos e segurados especiais).

A previdência social do servidor público foi criada pela Emenda Constitucional nº 20/1998, visto que os servidores públicos, até então, como regra, eram assistidos pelo Estado nas situações de eliminação ou redução de rendimentos, não sendo obrigados a contribuir para o financiamento das prestações estatais.

Os Regimes Próprios de Previdência Social são assim denominados, no plural, por dois motivos: a) cada ente da federação pode ter o seu regime Próprio de Previdência Social, destinado aos seus servidores; b) são Regimes Próprios de Previdência Social tanto aquele previsto no art. 40 (destinado aos servidores públicos civis em geral, detentores de cargo efetivo), aquele previsto no art. 42, § 1º (que cuida dos membros das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados e do Distrito Federal) e aquele previsto no art. 142, § 3º, inciso X (que cuida dos militares das Forças Armadas).

Os RPPS's compreendem o regime previdenciários dos agentes públicos ocupantes de cargos efetivos da União, Estados, Distrito Federal e dos Municípios, e também aos ocupantes de cargos vitalícios (magistrados, membros do Ministério Público e de Tribunais de Contas) .

A justificativa para se ter um sistema de previdência próprio para os servidores públicos, de acordo com Alvarez (2007, p. 14) é a seguinte:

[...] justifica-se em razão do liame jurídico que vincula o servidor ao Estado, cujas normas, de cunho estatutário, caracterizam-se pela presença da supremacia do interesse público sobre o particular e, como tal, sujeitam os servidores às intempéries de um pacto marcado pela verticalidade das relações jurídicas, a ser compensada por normas previdenciárias diferenciadas.

Ainda de acordo com Rocha e Savaris (2007, p.169) a justificação para admissão dos RPPS's é:

O formato de proteção social, ora descrito, encontra justificção nas peculiares condições nacionais históricas, econômicas e sociais. Ao longo de sua trajetória evolucionista, a previdência forjou políticas distintas para o regime geral e para os regimes próprios dos servidores. Em suma, podemos afirmar que, enquanto o primeiro foi moldado sob uma perspectiva contributiva, para os servidores públicos o conjunto de benefícios previdenciários era um direito que decorria do exercício do cargo, inclusive sendo a previdência disciplinada no próprio estatuto do servidor público, desde a Lei 1.711/52, e não um direito propriamente previdenciário, pois as contribuições vertidas eram destinadas ao custeio da assistência médica e do benefício à pensão.

A fim de traçar um levantamento histórico e cronológico da previdência do servidor público no Brasil, da perspectiva de suas constituições, utilizar-se-á a propositura de Alvarez (2007) conforme segue:

Constituição de 1891 - o art. 75, somente previa o direito à aposentadoria por invalidez ao funcionário público.

Constituição de 1934 - previu a compulsoriedade da aposentadoria aos 68 anos de idade.

Constituição de 1937 - não houve alterações em relação a 1934.

Constituição de 1946 - previu a aposentadoria voluntária e aumentou a idade da aposentadoria compulsória para 70 anos.

Constituição de 1967 - houve um maior detalhamento da legislação em relação a 1946.

Constituição de 1969 - não trouxe alterações em rela-

ção aos direitos conferidos pela Constituição de 1967.

Na vigência da Constituição de 1946, especificamente na Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) de 1960, se fez referência ao termo Regime Próprio de Previdência , conforme segue:

Art. 3º São excluídos do regime desta lei:

I - os servidores civis e militares da União, dos Estados, Municípios e dos Territórios bem como os das respectivas autarquias, que estiverem sujeitos a regimes próprios de previdência; (grifo nosso)

Na Constituição da República de 1988 houve mudanças significativas ao RPPS, como por exemplo: a instituição de aposentadorias voluntárias com proventos proporcionais ao tempo de serviço, independente da idade, aposentadoria proporcional por idade aos 65 anos para o homem e 60 anos para a mulher e aposentadoria integral por tempo de serviço. Além disso, a norma mais marcante, dentre os direitos assegurados aos servidores públicos, foi a paridade, estabelecida entre inativos e ativos no § 4º do art. 40 da Constituição Federal de 1988, redação original:

§ 4º - Os proventos da aposentadoria serão revistos, na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria, na forma da lei.

Como se pode observar a Constituição de 1988 apresentou uma série de vantagens e benefícios aos servidores públicos, não acrescentando nada sobre o custeio, além do dispositivo contido no parágrafo único do art. 149 que permitia aos entes públicos insti-

3 ALVARES, Maria Lúcia Miranda. Regime Próprio de Previdência Social. São Paulo: NDJ, 2007.

4 ALVARES, Maria Lúcia Miranda. Regime Próprio de Previdência Social. São Paulo: NDJ, 2007.

tuir contribuição a ser cobrada de seus servidores para o custeio de seus sistemas de previdência e assistência social 4.

4 OS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA

O sistema dos servidores públicos nasceu com a proteção assistemática e gratuita de determinadas categorias funcionais pela legislação do Império. Durante a República, o sistema previdenciário próprio foi aprimorado, mas manteve, em linha geral, o financiamento exclusivo do seguro pelo Estado, sem participação do servidor. Somente com a entrada em vigor da EC nº 3/1993 houve previsão constitucional de cobrança de contribuição dos funcionários para custeio do regime. (TAVARES, 2010)

Nóbrega (2006, p. 56-57) propõe que as transformações no sistema previdenciário dos servidores públicos sejam analisadas por quatro aspectos: financeiro, gerencial, jurídico e político. Do ponto de vista financeiro destaca:

Verdadeiramente, os indicadores financeiros da previdência social são alarmantes. [...]. No cenário dos regimes próprios também se verifica a tendência à redução da receita e ao aumento da despesa previdenciária. Ademais, a integralidade garantida aos servidores públicos, por força do art. 40, §3º, da CF, impõe o surgimento de novos déficits previdenciários. Nesse contexto, o quadro das previdências próprias dos servidores públicos é grave, gerando déficits sucessivos e obstando o uso de recursos públicos para aplicação em outros setores, como investimentos, educação e saúde.

Nas palavras de Gruat apud Rocha (2007, p. 173) os principais fatores desencadeantes das reformas são:

[...] a) o envelhecimento significativo da população

mundial; b) um crescente interesse na privatização de todos os setores públicos; c) as pressões empresariais pela redução dos custos trabalhistas e sociais, em razão da concorrência crescente provocada pela globalização econômica; d) o crescimento do setor informal que resulta em ausência de proteção de amplas camadas da população.

Um marco inicial nas reformas da previdência do servidor público foi, sem dúvida, as alterações provocadas pela Lei nº 9717 de 28 de novembro de 1998 que, em seguida, foram ratificadas pela Emenda Constitucional nº 20 de 15 de dezembro do mesmo ano.

As reformas previdenciárias ocorridas no final da década de 90 até meados da atual tiveram o objetivo de reverter um quadro desfavorável de crescente desequilíbrio financeiro e atuarial, além disso, veio corrigir distorções consideráveis entre o RGPS e os RPPS's. ⁵ Piordená faz as seguintes considerações sobre as emendas constitucionais nºs 20, 41 e 47:

A EC n. 20/98 impôs a contributividade e a observância de critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. Além disso, proibiu a contagem de tempo fictício; introduziu um limite mínimo de idade para a aposentadoria por tempo de serviço/contribuição; e determinou a permanência mínima de dez anos no serviço público e cinco anos de cargo para as aposentadorias por tempo de serviço e por idade. [...] A EC n. 41, por sua vez, terminou com a integralidade (última remuneração como base de cálculo das aposentadorias e pensões, tendo sido mantido apenas nas regras de transição) e com a paridade (reajuste dos benefícios de acordo com o reajuste da remuneração dos servidores em atividade); extinguiu definitivamente a aposentadoria proporcional; [...] permitiu a cobrança de contribuição dos aposentados e pensionistas para os benefícios acima de determinado valor; [...].

⁵ Piordená Apud Regimes Próprios – aspectos relevantes. 2008.

A EC n. 47/03 garantiu a paridade para a aposentadoria por tempo de serviço/contribuição a todos os servidores que ingressaram no serviço público antes da publicação da EC n. 41/03 (31/12/03).

Em Florianópolis, a primeira adequação à legislação previdenciária, após à Lei 9717/98, ocorreu em 1999 com a publicação da Lei 5494 de 06 de julho de 1999, onde ficou estabelecido:

LEI Nº 5494/99

INSTITUI REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL PARA SERVIDORES DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS, AUTORIZA A CRIAÇÃO DE FUNDO DE BENS, DIREITOS E ATIVOS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Faço saber a todos os habitantes do Município de Florianópolis, que a Câmara de Vereadores aprovou, e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º É instituído o regime previdenciário contributivo para os servidores públicos do Município de Florianópolis, sob princípios de solidariedade e de participação.

§ 1º São segurados do regime previdenciário:

I os servidores públicos municipais, ativos e inativos, vinculados a qualquer órgão da administração direta, bem como a qualquer entidade de natureza autárquica ou fundacional, ou ainda a qualquer fundo especial;

II os dependentes dos servidores mencionados no inciso anterior, enquanto beneficiários de pensões por eles constituídas;

§ 2º Não desfrutam da condição de segurados:

I os beneficiários de pensões concedidas por ato de liberalidade do Poder Público;

II os beneficiários de pensões que, embora constituídas por servidores municipais, tenham sido concedidas pelo Instituto de Previdência do Estado de Santa

Catarina IPESC.

Até a publicação da Lei 5494/99 vigorava no Município convênio com Instituto de Previdência do Estado de Santa Catarina – IPESC, denunciado com a publicação da Lei 5497 de 06 de julho de 1999, conforme trata seu art. 1º:

Art. 1º Fica a Chefe do Poder Executivo, autorizada a denunciar o contrato celebrado entre a Prefeitura Municipal de Florianópolis e o Instituto de Previdência do Estado de Santa Catarina - IPESC em 08 de outubro de 1964 e alterado em 12 de dezembro de 1991, com base na Lei nº 645, de 05 de outubro de 1964, e homologado pelo Decreto Legislativo nº 871, de 16 de março de 1992.

O convênio celebrado, em 1964, com o IPESC tinha como objeto a prestação de serviços de assistência médico-hospitalar e o pagamento de pensões previdenciárias aos dependentes dos servidores falecidos.

Como contrapartida a Prefeitura de Florianópolis repassava ao IPESC o recolhimento de alíquota de 8% de seus servidores mais 3% referente a parte patronal, totalizando um repasse de 11% sobre a remuneração do servidores participantes.

Com a criação do RPPS de Florianópolis, o fundo de previdência municipal passou a arcar com o pagamento das pensões instituídas a partir de julho de 1999, bem como com as aposentadorias já existentes e futuras.

Mesmo a partir da Emenda Constitucional nº 41/2003, com a definição da alíquota de contribuição previdenciária dos Estados e Municípios estabelecida em, no mínimo, 11%, o RPPS de Florianópolis continuou a verter contribuição de seus servidores em 8%.

Somente com a publicação da Lei Complementar 349, em 27

de janeiro de 2009, houve a adequação da contribuição previdenciária passando a vigorar a alíquota de 11%.

5 APOSENTADORIA POR INVALIDEZ NO SERVIÇO PÚBLICO

Pode-se conceituar a Aposentadoria por Invalidez de Servidor Público como a passagem do servidor da atividade para a inatividade remunerada, com proventos integrais ou proporcionais ao tempo de contribuição/serviço, por estar incapacitado para o serviço público de acordo com laudo de Junta Médica oficial, ou seja, é a aposentadoria concedida ao servidor que, em via de regra, após vinte e quatro meses, no máximo, de afastamento por motivo de saúde ou por acidente em serviço, for considerado definitivamente incapacitado para o trabalho, após inspeção a ser realizada por junta médica oficial.⁶

De acordo com Coimbra (1999, p. 215) o servidor público, se incapaz para o trabalho faz jus às prestações de aposentadoria, licença para tratamento de saúde (auxílio doença) e licença por acidente em serviço. Em relação à aposentadoria destaca:

O servidor tem direito a aposentar-se por invalidez, quando a prestação decorre de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável [...]

Os benefícios por incapacidade são prestações pecuniárias pagas aos segurados impedidos, temporária ou definitivamente, de exercer seu trabalho em decorrência da perda de capacidade laborativa por conta de doença ou acidente. Em outras palavras visam oferecer aos segurados recomposição financeira em virtude da perda da capacidade laborativa.⁷

A aposentadoria por invalidez é o benefício concedido ao ser-

⁶ Artigo na internet: <http://www.webartigos.com/articles/14321/1/aposentadoria-por-invalidez-de-servidor-publico/pagina1.html> (verificar citação)

⁷ Regimes Próprios - aspectos relevantes. 2008.

vidor público que tem sua capacidade laboral totalmente comprometida. Se a incapacidade for permanente, mas não total e houver a possibilidade de que ele continue a prestar serviços para a administração pública, neste caso o servidor poderá ser aproveitado em outra função, diferente da original, desde que compatíveis. 8 É a chamada “readaptação profissional”.

O instituto da readaptação, de acordo com a Lei 8.112/91, que institui o Regime Jurídico Único dos Servidores da União, é definido em seu art. 24 como “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”.

A base legal de amparo à concessão da aposentadoria por invalidez ao servidor público, é a Constituição Federal de 1988, onde em seu art. 40, redação original, prevê:

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:

Na sequência, a Lei 8.112/91, como já mencionado, lei que instituiu o Regime Jurídico Único dos Servidores da União, definiu no art. 186, exatamente os mesmos termos:

Art. 186. O servidor será aposentado:

I - por invalidez permanente, sendo os proventos integrais quando decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou

incurável, especificada em lei, e proporcionais nos demais casos;

II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço;

III - voluntariamente:

Em decorrência da legislação supracitada os RPPS inseriram em suas leis estaduais e municipais tal previsão. Em Florianópolis, a Lei 1218/74, Estatuto dos Servidores, já definia o rol de doenças que ensejam a aposentadoria com proventos integrais. Posteriormente, a Lei Complementar 063/2003 revogou a citada Lei, porém, manteve a relação de doenças.

Em regra geral, diferentemente do RGPS, o art. 188 da Lei 8.112/91 define que, para o servidor ser aposentado por invalidez, é necessário ter sido afastado para tratamento de saúde por um período não superior a 24 meses:

Art. 188. A aposentadoria voluntária ou por invalidez vigorará a partir da data da publicação do respectivo ato.

§1º A aposentadoria por invalidez será precedida de licença para tratamento de saúde, por período não excedente a 24 (vinte e quatro) meses.

Neste caso, se o servidor permanecer afastado para tratamento de saúde, por período de até 24 meses, a perícia médica oficial do ente deverá decidir por seu retorno ao trabalho, a readaptação funcional ou a aposentadoria por invalidez.

5.1 O AUXÍLIO PECUNIÁRIO AO APOSENTADO POR INVALIDEZ

Em 18 de dezembro de 1995, a Prefeitura Municipal de Florianópolis, sancionou a Lei 4.801 garantindo aos servidores municipais, aposentados por invalidez permanente, um benefício adicional de 30% (trinta por cento), conforme segue:

Art. 1º - O funcionário público que contar com mais de 05 (cinco) anos de serviços prestados ao Município, aposentado, ou que vier a se aposentar, por invalidez permanente, fará jus, mensalmente, a um ganho a título de auxílio doença, equivalente a 30% (trinta por cento), da remuneração do mês anterior ao ato aposentatório.

Parágrafo Único - Somente terão direito ao benefício de que trata o "caput" deste artigo, aqueles funcionários aposentados por invalidez permanente, nos termos do Art. 104, inciso I, letras "b" e "c", da Lei nº 1218/74 ou Art. 116, inciso I, letras "b", "c" e "d", da Lei nº 2517/86.

De acordo com essa lei os servidores municipais aposentados por invalidez, enquadrados na hipótese da integralidade, fariam jus a um acréscimo pecuniário de 30% calculado sobre da última remuneração do cargo efetivo. Em 1995 os números de beneficiados com o auxílio eram de 28 aposentados. Em dezembro de 2008 já eram 272 beneficiados.

Pode-se fazer um comparativo entre o auxílio pecuniário instituído na PMF, em 1995, no entendimento do autor do artigo, equivocadamente denominado "auxílio doença", com o acréscimo de 25% previsto no art. 45 da Lei de Benefícios do RGPS:

Art. 45. O valor da aposentadoria por invalidez do segurado que necessitar da assistência permanente de outra pessoa será acrescido de 25% (vinte e cinco por cento).

Parágrafo único. O acréscimo de que trata este artigo:

- a) será devido ainda que o valor da aposentadoria atinja o limite máximo legal;
- b) será recalculado quando o benefício que lhe deu origem for reajustado;
- c) cessará com a morte do aposentado, não sendo incorporável ao valor da pensão.

Conforme explica Castro (2007, p. 483):

O valor da aposentadoria por invalidez ao segurado que necessitar da assistência permanente de outra pessoa será acrescido de 25%, podendo chegar, assim, a 125% do salário de benefício. O acréscimo será devido, ainda que o valor da aposentadoria atinja o limite máximo legal; será recalculado quando o benefício que lhe deu origem for reajustado e cessará com a morte do aposentado, não sendo incorporável ao valor da pensão.

Os casos que ensejam o acréscimo de 25% ao benefício de invalidez estão relacionados Anexo I do Regulamento da Previdência Social (Decreto 3.048/99) e são os seguintes:

- 1 - Cegueira total.
- 2 - Perda de nove dedos das mãos ou superior a esta.
- 3 - Paralisia dos dois membros superiores ou inferiores.
- 4 - Perda dos membros inferiores, acima dos pés, quando a prótese for impossível.
- 5 - Perda de uma das mãos e de dois pés, ainda que a prótese seja possível.
- 6 - Perda de um membro superior e outro inferior, quando a prótese for impossível.
- 7 - Alteração das faculdades mentais com grave perturbação da vida orgânica e social.
- 8 - Doença que exija permanência contínua no leito.
- 9 - Incapacidade permanente para as atividades da vida diária.

Percebe-se que as situações relacionadas, que se enquadram na hipótese do acréscimo de 25% concedido pelo RGPS, são bem mais restritivas do que as doenças indicativas de aposentadoria por invalidez integral, no RPPS de Florianópolis, que por sua vez ocasionam a concessão do auxílio pecuniário de 30%.

Registra-se que, a PMF concedeu o auxílio pecuniário de 30%

até setembro de 2008, quando, por ocasião de diligência do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) denegando tal vantagem em ato aposentatório, cessou sua concessão.

A análise do TCE/SC e seu entendimento sobre o auxílio pecuniário 30% será objeto de investigação no capítulo seguinte.

6 O ENTENDIMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA

As principais atribuições do TCE/SC de Santa Catarina estão previstas nos artigos 59 e 113 da Constituição Estadual: apreciar as contas prestadas, anualmente, pelo governador do Estado e pelos prefeitos municipais, julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por recursos públicos, além de apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal. O Tribunal ainda fiscaliza a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado a municípios, através de convênios, e de subvenções a entidades privadas.

O TCE/SC auxilia a Assembléia Legislativa do Estado e as câmaras municipais, no exercício do controle externo, mas não tem qualquer subordinação hierárquica ou administrativa a eles. Como órgão técnico autônomo e independente, também não participa da estrutura do Poder Judiciário, já que sua função, de natureza administrativa, se prende ao julgamento das contas dos administradores públicos e não deles próprios.

Portanto, diante das suas atribuições constitucionais, o TCE/SC de Santa Catarina exerce as seguintes funções básicas⁹ :

- opinativa - quando emite o parecer prévio sobre as contas anuais prestadas pelo governador do Estado e pelos prefeitos municipais;
- consultiva - quando responde às consultas formuladas em

⁹ Disponível em www.tce.sc.gov.br.

tese sobre atos sujeitos à sua fiscalização;

- corretiva – quando fixa prazos para que o responsável tome as providências necessárias ao cumprimento da lei diante da ilegalidade de determinado ato;

- jurisdicional - mesmo que restrita ao âmbito administrativo, quando julga as contas dos administradores públicos e registra atos de pessoal;

- de assessoramento – quando representa ou recomenda à autoridade competente a correção de eventuais erros;

- orientadora - quando realiza cursos, debates e reuniões promovidas, em sua sede e no interior do Estado, com a finalidade de orientar os administradores públicos.

Diante dessas competências, o TCE, ao analisar ato de concessão de aposentadoria de servidor da PMF, em 2008, nos termos da Constituição Estadual, art. 59, inciso III e Lei Orgânica do Tribunal de Contas, art. 1º, Inciso IV, entendeu que o pagamento do “auxílio doença”¹⁰ é ilegal, pois, conflita com o § 5º do art. 1º da Lei 10887, de 18/06/2004, conforme segue:

§ 5º Os proventos, calculados de acordo com o caput deste artigo, por ocasião de sua concessão, não poderão ser inferiores ao valor do salário-mínimo nem exceder a remuneração do respectivo servidor no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria.

Constam ainda na análise do TCE/SC os seguintes comentários:

A majoração nos proventos merece reforma, pois se trata de parcela que adiciona aos proventos ultrapassa o valor da última remuneração, não servindo nem de parâmetro para efeito de comparação na média apurada (§§ 3º e 17º), tampouco para fins de efetivo valor dos vencimentos da ativa.

O dispositivo inserto na Lei 10887/2004, já narrada,

¹⁰ Denominação dada pela Lei 4801/95 ao auxílio pecuniário concedido ao servidor aposentado por invalidez permanente.

serve como teto, limitador que não poderá ser transgredido, sob pena de nulidade.

Vê-se, portanto, que a lei municipal, não se adequou à lei federal que regulamentou a Emenda Constitucional nº 41/2003.

[...]

A colisão das normas, pelo princípio da hierarquia das leis, torna írrito o direito consubstanciado na Lei Municipal 4.801/95, a partir da publicação da Lei Federal nº 10.887/2004.

A partir da análise implementada pelo TCE/SC resta evidente que este anotou irregularidade na concessão do auxílio pecuniário somente a partir da publicação da Medida Provisória 167 de 19 de fevereiro de 2004, posteriormente convertida na Lei 10.887 de 18 de junho de 2004.

Entretanto, cabe ressaltar que a Emenda Constitucional nº 20 de 16 de dezembro de 1998 incluiu o seguinte dispositivo no art. 40 da Constituição Federal:

§ 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.

Destarte, pode-se inferir que já havia subsídios constitucionais para glosa do auxílio pecuniário concedido pela PMF, objeto deste estudo, desde 1998. No entanto, como exposto na Introdução deste Artigo, o TCE/SC homologou uma série de atos aposentatórios, onde constava o pagamento do auxílio financeiro, no período de dezembro de 1998 a dezembro de 2003, opinando por sua legalidade.

Tal fato justifica o posicionamento do TCE/SC, em eleger a Lei 10887/2004 como a norma geradora da ilegalidade, para con-

cessão do auxílio pecuniário aqui tratado, uma vez que já havia homologado atos com esse benefício.

Ao concluir o relatório, sobre a ilegalidade da concessão do auxílio pecuniário, o TCE apresenta por derradeiro, uma análise quanto à natureza jurídica do auxílio-doença, conforme se apresenta:

Quanto à natureza jurídica do auxílio-doença, não é demais ressaltar que se trata de um benefício previdenciário substitutivo da remuneração. Em virtude da impossibilidade laborativa, o servidor se afasta de suas atividades, e, por conseguinte, faz jus à percepção de benefício previdenciário, consubstanciado no auxílio-doença

É um benefício de prestação continuada, de duração indefinida, reeditável, substituído da remuneração ou salários, oferecido ao servidor que estiver incapacitado, temporariamente, para o seu trabalho, por motivo de doença ou em decorrência de acidente de qualquer causa ou natureza.

Resta evidente que, o TCE/SC ao apresentar seu entendimento sobre a natureza jurídica do benefício concedido aos aposentados por invalidez na PMF, equivocou-se ao expor o conceito do auxílio-doença concedido pelo RGPS ¹¹ como parâmetro exemplificativo. O auxílio criado na Lei 4801/95 não guarda qualquer relação com o auxílio-doença, substitutivo de renda.

¹¹ Algumas entidades possuidoras de RPPS também concedem o auxílio-doença como substitutivo dos vencimentos enquanto enfermo. Na PMF, há o afastamento para tratamento de saúde do servidor efetivo. Nesse período a remuneração do servidor continua sendo arcado pelo Tesouro do município.

7 CONCLUSÃO

Com base na pesquisa realizada e na legislação vigente conclui-se que, a concessão do auxílio pecuniário, instituído pela Lei Municipal 4.801 de 18 de dezembro de 1995, não é admissível do ponto de vista legal.

Desde 16 de dezembro de 1998, com a publicação da Emenda Constitucional nº 20, não é admitido que o valor dos proventos de servidor aposentado supere o valor da última remuneração do cargo efetivo. Assim, a aplicabilidade da Lei 4801/95, com a concessão de auxílio pecuniário aos aposentados por invalidez permanente, nos casos de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, no entendimento do autor, foi admissível somente até 15/12/1998, data anterior à publicação da referida Emenda.

Mesmo reconhecendo a impossibilidade jurídica de se conceder, nos dias de hoje, o auxílio pecuniário adicional aos servidores aposentados por invalidez nos Regimes Próprios de Previdência Social, frente à barreira constitucional, propõe-se neste estudo uma reflexão sobre seu aspecto sócio-econômico.

Assim como o RGPS, previu em sua legislação o acréscimo de 25% ao segurado inválido que necessitar de assistência permanente de outra pessoa, da mesma forma os RPPS poderiam proceder.

Adverso da análise proposta pelo TCE/SC, conforme verificado no capítulo anterior, entende-se que o objetivo do auxílio pecuniário é o de proporcionar aos casos de “grande invalidez”¹² uma complementação pecuniária, justificando-se pela necessidade da permanência de outra pessoa junto ao inválido.

Pode-se aferir, sem qualquer preocupação, que nos RPPS, diariamente, são aposentados por invalidez servidores que se enquadrariam na hipótese do Anexo I, do Regulamento da Previdência Social.

¹² denominação dada por alguns autores ao inválido que depende do auxílio de outra pessoa para viver.

Como foi enfatizado em capítulo próprio há uma tendência à convergência entre os RPPS e o RGPS, tanto que o art. 5º da Lei 9717/98 prevê o seguinte:

Art. 5º 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 não poderão conceder benefícios distintos dos previstos no Regime Geral de Previdência Social, de que trata a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, salvo disposição em contrário da Constituição Federal.

Ora, se o dispositivo legal prevê que os RPPS não poderão conceder benefícios distintos daqueles previstos na Lei 8.213/91, por construção, afere-se que os RPPS deveriam, no mínimo, poder prever a concessão de benefícios semelhantes aos do RGPS.

A Lei Municipal 4.801/95 que instituiu o auxílio pecuniário de 30% aos servidores aposentados por invalidez, por mais que guarde similitude com o acréscimo de 25% concedido pelo RGPS, estaria, de qualquer forma, irregular por dois motivos: percentual de 30%, portanto acima do percentual legal; situações que ensejariam a majoração. Enquanto a Lei 4801/95 concedia o auxílio aos aposentados por invalidez vítimas de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, no RGPS o enquadramento é ainda mais restrito.

Por fim, para resposta à questão central da presente pesquisa, que foi: “é admissível que o Regime Próprio de Previdência Social de Florianópolis conceda auxílio pecuniário a servidor aposentado por invalidez permanente?” tem-se que não é admissível tal pagamento.

Contudo, propõe-se um estudo mais aprofundado sobre o tema e não seu encerramento, sobretudo do ponto de vista atuarial e viabilidade financeira, pouco explorada na pesquisa.

8 REFERÊNCIAS

ALVARES, Maria Lúcia Miranda. **Regime Próprio de Previdência Social**. São Paulo: NDJ, 2007.

APEPREM. Associação Paulista de Entidades de Previdência do Estado e dos Municípios. **Regimes Próprios: aspectos relevantes**. ERJ. São Paulo, 2008.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. **Presidência da República**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 23 mar. 2014.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. **Presidência da República**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm>. Acesso em 23 mar. 2014.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003. **Presidência da República**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm>. Acesso em 23 mar. 2014.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 47, de 05 de julho de 2005. **Presidência da República**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Emendas/Emc/emc47.htm>. Acesso em 23 mar. 2014.

BRASIL. Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990: dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas Federais. **Presidência da República**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L8112cons.htm>>. Acesso em 23 mar. 2014.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Panorama da Pre-**

vidência Social brasileira – 2. ed. – Brasília: MPS, SPS, SPC, ACS, 2007. Disponível em: < http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_090126-092058-729.pdf

BRASIL. Lei 10.887, de 18 de junho de 2004: dispõe sobre a aplicação da Emenda Constitucional 41/03. **Presidência da República**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.887.htm>. Acesso em 23 mar. 2014.

BRASIL. Medida Provisória nº 167, de 19 de fevereiro de 2004: dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional nº 41/03. **Presidência da República**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccIVIL_03/_Ato2004-2006/2004/Mpv/167.htm>. Acesso em 23 mar. 2014.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). Livro Branco da Previdência Social – Brasília : MPAS/GM, 2002. Acessível em: < http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_081014-104854-755.pdf

CASTRO, C. A. P.; LAZZARI, J. B. **Manual de Direito Previdenciário**. 8. ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2007.

COIMBRA, J. R. Feijó. **Direito previdenciário brasileiro**. 10. ed. Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas, 1997.

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

FLORIANÓPOLIS. Lei nº 4801 de 18 de dezembro 1995: concede auxílio doença nos termos em que a lei específica. **Gabinete do Prefeito**. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/cgi-local/forpgs/showinglaw.pl>> Acesso em 23 mar. 2014.

HORVATH JUNIOR, Miguel. **Direito previdenciário**. 6. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de Metodologia da Pesquisa no Direito**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

NÓBREGA, Marcos. **Previdência dos servidores públicos: atualizado pela Emenda Constitucional n. 47 (PEC paralela de previdência)**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

ROCHA, D. M; SAVARIS, J. A. **Curso de Especialização em Direito Previdenciário: benefícios da Seguridade Social**. Vol. 2. Curitiba: Juruá, 2007.

ROCHA, D. M; SAVARIS, J. A. **Curso de Especialização em Direito Previdenciário: Direito previdenciário constitucional**. Vol. 1. Curitiba: Juruá, 2007.

IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO NO REGÍME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - RPPS

Ronaldo da Silva Salvini

1. INTRODUÇÃO

O Controle Interno está previsto na Constituição Federal e Estadual, na Lei de Responsabilidade Fiscal, na Lei Federal nº 4.320/64, no Decreto-Lei nº 200/67, na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, bem como em normas do Conselho Federal de Contabilidade, aplicadas ao setor público.

A organização de um Sistema de Controle Interno tem por finalidade, propiciar melhores serviços públicos e efetiva entrega de suas ações aos beneficiários, alcançando, assim, o objetivo constitucional de atender ao princípio da eficiência.

Organizar um sistema significa organizar o funcionamento dos processos inerentes à gestão pública de forma a evitar erros, fraudes e desperdícios.

Para BOTELHO (2012), p. 19, um bom Sistema de Controle Interno é sinônimo de “boa administração”, que também é o objetivo de todo gestor público. O gerenciamento do patrimônio público exige um eficiente Sistema de Controle Interno.

A solução para a organização do sistema de controle interno não significa apenas aprovar lei ou regulamentos em sentido formal, mas, sobretudo, entender a finalidade dos controles internos e visualizar a Administração do RPPS de forma sistêmica, como um todo, em todos os seus processos.

2. CONTROLE INTERNO

A Administração Pública, direta ou indireta esta sujeita ao

controle interno e externo, conforme Constituição Federal em seu capítulo concernente à fiscalização contábil, financeira e orçamentária, prevê o controle externo, a cargo do Legislativo com o Auxílio de Tribunal de Contas e o controle interno que cada Poder exercerá sobre seus próprios atos. Normalmente o controle interno será feito pelo sistema de auditoria no acompanhamento da execução orçamentária e verificação na aplicação do dinheiro público.

Para DI PIETRO (2011), p 737, o artigo 74 da Constituição inova de várias maneiras: primeiro, ao deixar claro que cada um dos Poderes terá um sistema de controle interno; segundo, ao prever que esse sistema se exercerá de forma integrada entre os Três Poderes; terceiro, ao estabelecer a responsabilidade solidária dos responsáveis pelo controle quando, ao tomarem conhecimento de irregularidade, deixarem de dar ciência ao Tribunal de Contas (§1º); finalmente, ao colocar o Tribunal de Contas como uma espécie de ouvidor geral a quem os cidadãos, partidos políticos, associações ou sindicatos podem denunciar irregularidades ou ilegalidades (§2º).

Neste sentido o controle interno no RPPS é um conjunto de normas, rotinas e procedimentos adotados pela administração pública visando sempre inibir o erro, a fraude e a ineficiência. Cujas finalidades é assegurar que os princípios que são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação e impessoalidade.

3. SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

O Sistema de Controle Interno é um mecanismo de autocontrole da própria Administração, exercido por pessoas efetivas em suas Unidades Administrativas e coordenado por um órgão central, organizado, com seus parâmetros elencados por lei local.

Sua atuação é realizada antes, durante e depois dos atos administrativos, com o finalidade de acompanhar o planejamento realizado, garantindo a legitimidade frente aos princípios constitu-

cionais e verificando a adequação às melhores práticas de gestão e garantir que os dados contábeis sejam fidedignos.

O maior desafio dos RPPS é de fazer mais com menos. Para isso, é preciso gerir (planejar, organizar, dirigir e controlar) o seu sistema de controle e de informações de forma mais eficiente, mas também eficaz. Daí a necessidade dos RPPS em preocupar-se em medir o seu trabalho, os seus resultados, compará-los com parâmetros por meio de mecanismos gerenciais, para que possam ser melhorados.

4. OBJETIVOS DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

O Sistema de Controle Interno verifica o cumprimento das próprias atividades exercidas pelos seus órgãos, objetivando mantê-las legítimas.

Seus objetivos, além de comprovar a legitimidade dos atos, devem estar sempre alinhados com os objetivos do Regime Próprio de Previdência Social.

Os objetivos específicos do controle interno devem ser identificados ou desenvolvidos para cada atividade do RPPS, bem como apropriados, abrangentes, razoáveis e integrados aos seus objetivos gerais. Em geral os objetivos dos sistemas de controle interno são:

I – verificar a regularidade da programação orçamentária e financeira, avaliando o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo;

II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia, eficiência, economicidade e efetividade da gestão orçamentária, financeira e patrimonial;

III – exercer o controle das operações financeiras;

IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional;

V – examinar a escrituração contábil e a documentação a ela

correspondente;

VI – examinar as fases de execução da despesa, inclusive verificando a regularidade das licitações e contratos, sob os aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade;

VII – exercer o controle sobre a execução da receita;

VIII – exercer o controle sobre os créditos adicionais bem como a conta “restos a pagar” e “despesas de exercícios anteriores”;

IX – acompanhar a contabilização dos recursos provenientes de celebração de convênios e examinando as despesas correspondentes, na forma do inciso V deste artigo.

X – supervisionar as medidas adotadas pelo Poder Executivo para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos artigos 22 e 23 da Lei Complementar Federal nº 101/2000, caso haja necessidade;

XI – realizar o controle dos limites e das condições para a inscrição de Restos a Pagar, processados ou não;

XII – realizar o controle da destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, de acordo com as restrições impostas pela Lei Complementar Federal nº 101/2000;

XIII – controlar o alcance do atingimento das metas atuariais;

XIV – verificar os atos de aposentadoria e concessão de benefícios para posterior registro no Tribunal de Contas;

XV – realizar outras atividades de manutenção e aperfeiçoamento do sistema de controle interno, inclusive quando da edição de leis, regulamentos e orientações;

5. ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

A Estrutura Organizacional do Controle Interno deverá ser “Unidade de Controle Interno” para determinar a responsabilidade pela organização e fiscalização do Sistema de Controle Interno, pois ela será a responsável pela organização da emissão de instruções normativas, manuais, e demais atos cuja finalidade é de estabelecer a padronização sobre a forma de controle interno da Administração Direta e Indireta, além de coordenar a equipe de

apoio instalados nos departamentos ou autarquias.

Implantada a estrutura, é momento de implementar as atividades de controle interno de forma sistêmica, tendo a “Unidade de Controle Interno” já composta de sua equipe de trabalho onde deverá iniciar o planejamento inicial, constando os cronogramas de atividades mensais e anuais.

No que tange às atividades de apoio, para GLOCK (2013), p 54, o planejamento deve contemplar uma programação das ações inerentes ao relacionamento com o controle externo, definindo, inclusive, a época e o prazo para a familiarização com todos os relativos ao Município/Poder/órgão, que tramitam no Tribunal de Contas. Também devem ser previstas horas de trabalho para estudos e pesquisas à legislação – treinamento da equipe interna e dos possíveis representantes setoriais do Sistema de Controle Interno – orientação técnica na expedição das instruções normativas – promoção de reuniões e seminários internos e para o assessoramento à Administração nos assuntos inerentes ao tema.

Todo o planejamento das atividades de controle interno serão desenvolvidas pela Unidade de Controle Interno, sendo definidos e identificados os controles a serem executados, o nível, a frequência, as fontes de informação, para depois elaborar-se o cronograma.

6. ROTINAS DE CONTROLE INTERNO

As rotinas de controle interno que serão apresentadas a seguir podem auxiliar o responsável pelo controle interno junto ao Regime Próprio de Previdência, nos controles das áreas administrativa, financeira e benefícios. Lembrando que as adequações possam vir e serem implementadas no decorrer do processo, visando sempre o aprimoramento do Sistema de Controle Interno.

ÁREA ADMINISTRATIVA

LEGISLAÇÃO FEDERAL E MUNICIPAL				
DESCRIÇÃO	DISPOSITIVO	SIM	NÃO	NÃO SE APLICA
Esta de acordo com as regras da Lei Federal nº 9.717/98	Lei 9.717/98			
Esta de acordo com as regras da Lei Municipal nº _____				
TRANSPARÊNCIA				
Os atos estão sendo publicado no sitio do Instituto	Lei nº 12.527/2011			
Há publicidade das informações no Portal da Transparência	Lei nº 12.527/2011			
DESPESAS ADMINISTRATIVAS – LIMITE 2%				
As despesas estão dentro dos limites estabelecidos na Lei Federal	Lei 9.717/98			

CONTRATOS			
Formalização do termo			
O contrato possui cláusulas que estabeleçam objeto e seus elementos característicos?	Lei n.º 8.666/93, art. 55, I		
O contrato possui cláusulas que estabeleçam o regime de execução ou a forma de fornecimento?	Lei n.º 8.666/93, art. 55, II		
O contrato possui cláusulas que estabeleçam o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento?	Lei n.º 8.666/93, art. 55, III		
O contrato possui cláusulas que estabeleçam os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso?	Lei n.º 8.666/93, art. 55, IV		
O contrato possui cláusulas que estabeleçam o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica?	Lei n.º 8.666/93, art. 55, V		
O contrato possui cláusulas que estabeleçam as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas?	Lei n.º 8.666/93, art. 55, VI		
O contrato possui cláusulas que estabeleçam os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas?	Lei n.º 8.666/93, art. 55, VII		
O contrato possui cláusulas que estabeleçam os casos de rescisão?	Lei n.º 8.666/93, art. 55, VIII		
O contrato possui cláusulas que estabeleçam o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa?	Lei n.º 8.666/93, art. 55, IX		
O contrato possui cláusulas que estabeleçam a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor?	Lei n.º 8.666/93, art. 55, XI		
O contrato possui cláusulas que estabeleçam a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos?	Lei n.º 8.666/93, art. 55, XII		
O contrato possui cláusulas que estabeleçam a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação?	Lei n.º 8.666/93, art. 55, XIII		
O contrato possui cláusulas que determinem o seu prazo de vigência?	Lei n.º 8.666/93, art. 57 § 3º		
O contrato menciona os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou a sua lavratura, o número do processo da licitação, da dispensa ou da inexigibilidade, a sujeição dos contratantes às legislações e às cláusulas contratuais.	Lei n.º 8.666/93, art. 61		
As garantias exigidas limitaram-se a 5% do valor contratado? (Se não, ver exceções)	Lei n.º 8.666/93, art. 56, § 2.º		
A duração do contrato (excetuando-se aqueles cujos produtos estão previstos no PPA, aos serviços de natureza contínua e a locação de equipamentos e utilização de programas de informática) ficou adstrita a vigência dos respectivos créditos orçamentários?	Lei n.º 8.666/93, art. 57		
Não há cláusulas que permitam o reajustamento do contrato (correção monetária) em prazo inferior a um ano?	Lei n.º 9.069/95, art. 28, § 1.º		
Execução contratual			
A publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial, que é condição indispensável para sua eficácia, foi providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data?	Lei n.º 8.666/93, art. 61, parágrafo único		

As alterações contratuais em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto respeitaram o limite de 25% (serviços ou compras) do valor inicial atualizado do contrato?	Lei n.º 8.666/93, art. 65, I, "b"			
Havendo necessidade de recomposição dos preços contratados (manutenção do equilíbrio econômico-financeiro) há comprovação da existência de fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual	Lei n.º 8.666/93, art. 65, II, "d"			
Não houve reajustamento de preços (correção monetária) em prazo inferior a um ano.	Lei n.º 9.069/95, art. 28, § 1.º			
Houve acompanhamento e fiscalização da execução contratual por parte de representante da Administração especialmente designado?	Lei n.º 8.666/93, art. 67			
Há comprovação de recolhimento, por parte da contratada, das obrigações trabalhistas e previdenciárias?	Lei n.º 8.666/93, art. 71, § 2.º e Enunciado 331 - TST			
Em se tratando de serviços com valor superior a R\$ 80 mil, o objeto foi recebido provisoriamente, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes em até 15 (quinze) dias da comunicação escrita do contratado?	Lei n.º 8.666/93, art. 73, I, "a" combinado com o art. 74, III			
Em se tratando de serviços, o objeto foi recebido definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes, após o decurso do prazo de observação, ou vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais?	Lei n.º 8.666/93, art. 73, I, "b"			
Em se tratando de compras ou de locação de equipamentos, o objeto foi recebido provisoriamente, para efeito de posterior verificação da conformidade do material com a especificação e definitivamente, após a verificação da qualidade e quantidade do material e consequente aceitação?	Lei n.º 8.666/93, art. 73, II, "a"			
PREGAO				
Formalização de Processo				
A licitação foi formalizada por meio de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado?	Lei n.º 8.666/93, art. 38, <i>caput</i>			
A autorização (emitida pela autoridade competente) para realização da licitação consta do processo?	Decreto n.º 3.555/00, Anexo I, art. 7º, I e art. 21, V			
A justificativa para contratação (emitida pela autoridade competente) consta do processo?	Lei n.º 10.520/02, art. 3º, I e III, e Decreto n.º 3.555/00, Anexo I, art. 8º, III, "b" e art. 21, I			
Consta do processo a indicação do recurso próprio para a despesa e comprovação da existência de previsão de recursos orçamentários (com a indicação das respectivas rubricas) que assegurem o pagamento das obrigações a serem assumidas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma?	Decreto n.º 3.555/00, Anexo I, art. 21, IV e Lei n.º 8.666/93, art. 7º, § 2º, III (para serviços) ou art. 14, <i>caput</i> (para compras)			
Foi elaborado termo de referência com a indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara?	Decreto n.º 3.555/00, Anexo I, art. 8º, I			
O termo de referência contém elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no	Decreto n.º 3.555/00, Anexo I, art. 8º, II			

mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato?				
O termo de referência foi aprovado pela autoridade competente?	Decreto nº 3.555/00, Anexo I, art. 8º, III, "a"			
O termo de referência consta do processo?	Decreto nº 3.555/00, Anexo I, art. 21, II			
A designação do pregoeiro e da equipe de apoio consta do processo?	Decreto nº 3.555/00, Anexo I, art. 21, VI			
O edital e respectivos anexos (quando for o caso) constam do processo?	Decreto nº 3.555/00, Anexo I, art. 21, VIII e Lei nº 8.666/93, art. 38, I			
O edital e respectivos anexos (quando for o caso) foi concebido de acordo com os ditames da legislação (vide check-list do edital)?	Lei nº 10.520/02, art. 4º, III e Lei nº 8.666/93, art. 40			
A minuta do contrato, se for o caso, consta do processo?	Decreto nº 3.555/00, Anexo I, art. 21, IX			
O parecer jurídico aprovando as minutas do edital e do contrato consta do processo?	Decreto nº 3.555/00, Anexo I, art. 21, VII e Lei nº 8.666/93, art. 38, parágrafo único			
Os comprovantes das publicações do edital resumido constam do processo?	Decreto nº 3.555/00, Anexo I, art. 21, XII e Lei nº 8.666/93, art. 38, II			
Foi respeitado o prazo de 8 dias úteis entre a divulgação da licitação (publicação do aviso do edital) e a realização do evento?	Lei nº 10.520/02, art. 4º, V			
O aviso contendo o resumo do edital foi publicado nos meios previstos pela legislação? até R\$ 160 mil (DOU e internet) de R\$ 160 mil a R\$ 650mil (DOU, internet e jornal de grande circulação local) acima de R\$ 650 mil (DOU, internet e jornal de grande circulação regional ou nacional)	Decreto nº 3.555/00, Anexo I, art. 11, I			
Os documentos necessários à habilitação (originais ou cópias autenticadas por cartórios competentes ou por servidores da administração ou publicação em órgão da imprensa oficial) constam do processo?	Decreto nº 3.555/00, Anexo I, art. 21, X e Lei nº 8.666/93, art. 38, XII combinado com o art. 32			
Os originais das propostas escritas constam do processo?	Decreto nº 3.555/00, Anexo I, art. 21, X			
Consta do processo a ata da sessão do pregão, contendo, sem prejuízo de outros, o registro dos licitantes credenciados, das propostas escritas e verbais apresentadas, na ordem de classificação, da análise da documentação exigida para habilitação e dos recursos interpostos?	Decreto nº 3.555/00, Anexo I, art. 21, XI			
Os pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação constam do processo?	Lei nº 8.666/93, art. 38, VI			
Os atos de adjudicação do objeto da licitação constam do processo?	Lei nº 8.666/93, art. 38, VII			
Os atos de homologação do objeto da licitação constam do processo?	Lei nº 8.666/93, art. 38, VII			
O comprovante da divulgação do resultado da licitação constam do processo?	Decreto nº 3.555/00, Anexo I, art. 21, XII			
O termo de contrato ou instrumento equivalente (conforme o caso) consta do processo?	Lei nº 8.666/93, art. 38, X			
Os comprovante da publicação do extrato do contrato consta	Decreto nº 3.555/00,			

do processo?	Anexo I, art. 21, XII			
A publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial foi providenciada pela Administração até o 5º dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de 20 dias daquela data?	Lei nº 8.666/93, art. 61, parágrafo único			
Se for o caso, constam do processo recursos eventualmente apresentados pelos licitantes e respectivas manifestações e decisões	Lei nº 8.666/93, art. 38, VIII			
Se for o caso, consta do processo despacho de anulação ou de revogação da licitação?	Lei nº 8.666/93, art. 38, IX			
EDITAL PREAMBULO				
No preâmbulo do edital consta o seu número de ordem em série anual?	Lei nº 8.666/93, art. 40, <i>caput</i>			
No preâmbulo do edital consta o nome da repartição interessada?	Lei nº 8.666/93, art. 40, <i>caput</i>			
No preâmbulo edital consta a modalidade de licitação utilizada?	Lei nº 8.666/93, art. 40, <i>caput</i>			
Caso o objeto envolva a prestação de serviços, no preâmbulo edital consta o regime de execução escolhido? (empregada por preço unitário, por preço global, integral ou tarefa)	Lei nº 8.666/93, art. 40, <i>caput</i>			
No preâmbulo edital consta que o tipo de licitação escolhido é o menor preço?	Lei nº 10.520, art. 4º, X e Decreto nº 3.555/00, Anexo I, art. 8º, V e Lei nº 8.666/93, art. 40, <i>caput</i>			
Está claro se o julgamento será feito por item ou pelo menor preço global?	Lei nº 8.666/93, art. 40, <i>caput</i> combinado com o art. 40, VII			
Consta do edital a definição precisa, suficiente e clara do objeto, bem como a indicação dos locais, dias e horários em que poderá ser lida ou obtida a íntegra do edital, e o local onde será realizada a sessão pública do pregão?	Decreto nº 3.555, art. 11, II			
Objeto				
O edital define o objeto da licitação, em descrição sucinta e clara?	Lei nº 8.666/93, art. 40, I			
O objeto é um bem ou serviço comum?	Lei nº 10.520/02, art. 1º e Decreto nº 3.555/00, Anexo I, art. 1º			
Foi definido objeto sem citação de características que direcionem a licitação para determinada marca ou a inclusão de bens e serviços sem similaridade ou de marcas características e especificações exclusivas, a exceção dos casos em que for tecnicamente justificável?	Lei nº 8.666/93, art. 15, § 7º combinado com o art. 7º, § 5º, I			
O edital estabeleceu o fornecimento de materiais e serviços com previsão de quantidades?	Lei nº 8.666/93, art. 7º, § 4º			
Habilitação				
O edital define condições para participação na licitação (habilitação) e a forma de apresentação das propostas?	Lei nº 8.666/93, art. 40, VI			
Não foi solicitada documentação que extrapola aquela relativa à habilitação jurídica, a regularidade fiscal, a qualificação técnica, qualificação econômico financeira e a declaração de que não emprega menores nas condições vedadas pela Constituição Federal?	Lei nº 8.666/93, art. 27, I, II, III, IV e V			
Não foi exigida garantia de proposta?	Lei nº 10.520, art. 5º, I			

Não foi exigida a aquisição do edital pelos licitantes como condição para participação no certame?	Lei nº 10.520, art. 5º, II		
Não houve o prévio recolhimento de taxas ou emolumentos, salvo os referentes a fornecimento do edital, quando solicitado, com os seus elementos constitutivos, limitados ao valor do custo efetivo de reprodução gráfica da documentação fornecida?	Lei nº 10.520, art. 5º, III		
Habilitação Jurídica (se desconsiderado o SicaF)			
Foi solicitado o documento de identidade, no caso de pessoa física?	Lei nº 8.666/93, art. 28, I		
Foi solicitado o registro comercial, no caso de empresa individual?	Lei nº 8.666/93, art. 28, II		
Foi solicitado o ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor, devidamente registrado, em se tratando de sociedades comerciais, e, no caso de sociedades por ações, acompanhado de documentos de eleição de seus administradores?	Lei nº 8.666/93, art. 28, III		
Foi solicitada a inscrição do ato constitutivo, no caso de sociedades civis, acompanhada de prova de diretoria em exercício?	Lei nº 8.666/93, art. 28, IV		
Foi solicitado o decreto de autorização, em se tratando de empresa ou sociedade estrangeira em funcionamento no País, e ato de registro ou autorização para funcionamento expedido pelo órgão competente, quando a atividade assim o exigir?	Lei nº 8.666/93, art. 28, V		
Regularidade Fiscal (se desconsiderado o SicaF)			
Foi solicitada a prova de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ)?	Lei nº 8.666/93, art. 29, I		
Foi solicitada prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual?	Lei nº 8.666/93, art. 29, II		
Foi solicitada, conforme o caso, prova de regularidade para com a Fazenda Federal (Certidões Negativas – Dívida Ativa/PFN e Tributos Administrados pela Receita Federal), Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei?	Lei nº 8.666/93, art. 29, III		
Foi solicitada prova de regularidade relativa à Seguridade Social (INSS)	Lei nº 8.666/93, art. 29, IV e CF, art. 195, § 3º		
Foi solicitada prova de regularidade relativa ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)	Lei nº 8.666/93, art. 29, IV		
Qualificação técnica			
A documentação para qualificação técnica ficou limitada a: a) registro ou inscrição na entidade profissional competente; b) comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos; c) comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da	Lei nº 8.666/93, art. 30, I, II, III e IV		

licitação; d) prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.				
Não houve a fixação de quantidades mínimas e prazos máximos para a capacitação técnico-profissional?	Lei nº 8.666/93, art. 30, § 1º, I			
Não houve a exigência de itens irrelevantes e sem valor significativo em relação ao objeto em licitação para efeito de capacitação técnico-profissional?	Lei nº 8.666/93, art. 30, § 1º, I			
Não houve a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou quaisquer outras não previstas na legislação, que inibam a participação na licitação.	Lei nº 8.666/93, art. 30, § 5º			
Qualificação Econômico-Financeira				
A documentação para qualificação técnica ficou limitada a: a) balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 meses da data de apresentação da proposta; b) certidão negativa de falência ou concordata expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, ou de execução patrimonial, expedida no domicílio da pessoa física; d) relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem diminuição da capacidade operativa ou absorção de disponibilidade financeira, calculada esta em função do patrimônio líquido atualizado e sua capacidade de rotação. c) índices contábeis que comprovem a boa situação financeira do licitante.	Lei nº 8.666/93, art. 31, I, II e III, combinado com os §§ 2º, 3º, 4º e 5º do mesmo artigo			
Os índices contábeis e seus valores, se exigidos, são os usualmente adotados para correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação?	Lei nº 8.666/93, art. 31, § 5º			
Há justificativa para a exigência de índices contábeis, porventura exigidos, que comprovem a boa situação financeira dos licitantes?	Lei nº 8.666/93, art. 31, § 5º			
Julgamento				
O edital define o critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos?	Lei nº 8.666/93, art. 40, VII			
Condições de Pagamento				
O edital fixa condições de pagamento?	Lei nº 8.666/93, art. 40, XIV			
O edital, ao fixar condições de pagamento, prevê que o prazo de pagamento não será superior a trinta dias, contado a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela?	Lei nº 8.666/93, art. 40, XIV, "a"			
O edital, ao fixar condições de pagamento, estabelece cronograma de desembolso máximo por período, em conformidade com a disponibilidade de recursos financeiros?	Lei nº 8.666/93, art. 40, XIV, "b"			
O edital, ao fixar condições de pagamento, prevê o critério de atualização financeira dos valores a serem pagos, desde a data final do período de adimplemento de cada parcela até a data do efetivo pagamento (dispensável em caso de compras para entrega imediata, assim entendidas aquelas com prazo de entrega até trinta dias da data prevista para apresentação da proposta)?	Lei nº 8.666/93, art. 40, XIV, "c"			
O edital, ao fixar condições de pagamento, prevê	Lei nº 8.666/93, art.			

compensações financeiras e penalizações, por eventuais atrasos, e descontos, por eventuais antecipações de pagamentos?	40, XIV, "d"			
O edital, ao fixar condições de pagamento, prevê exigência de seguros, quando for o caso?	Lei nº 8.666/93, art. 40, XIV, "e"			
O edital fixa limites para pagamento de instalação e mobilização para execução de serviços que serão obrigatoriamente previstos em separado das demais parcelas, etapas ou tarefas?	Lei nº 8.666/93, art. 40, XIII			
O edital define condições equivalentes de pagamento entre empresas brasileiras e estrangeiras, no caso de licitações internacionais?	Lei nº 8.666/93, art. 40, IX			
O edital fixa o critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela (dispensável em caso de compras para entrega imediata, assim entendidas aquelas com prazo de entrega até trinta dias da data prevista para apresentação da proposta)?	Lei nº 8.666/93, art. 40, XI			
Disposições Gerais				
O edital estabelece instruções e normas para os recursos?	Lei nº 8.666/93, art. 40, XV			
O edital fixa condições de recebimento do objeto da licitação?	Lei nº 8.666/93, art. 40, XVI			
O edital, se for o caso, fixa outras indicações específicas ou peculiares da licitação?	Lei nº 8.666/93, art. 40, XVII			
A minuta do contrato a ser firmado entre a Administração e o licitante vencedor é um dos anexos do edital?	Lei nº 8.666/93, art. 40, § 2º, III			
O edital define o prazo e condições para execução do contrato e para entrega do objeto da licitação?	Lei nº 8.666/93, art. 40, II			
O edital define o prazo e condições para assinatura do contrato ou retirada dos instrumentos?	Lei nº 8.666/93, art. 40, II			
O edital define sanções para o caso de inadimplemento?	Lei nº 8.666/93, art. 40, III			
O edital fixa os locais, horários e códigos de acesso dos meios de comunicação à distância em que serão fornecidos elementos, informações e esclarecimentos relativos à licitação e às condições para atendimento das obrigações necessárias ao cumprimento de seu objeto?	Lei nº 8.666/93, art. 40, VIII			
O edital não prevê condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato?	Lei nº 8.666/93, art. 3º, I			

ÁREA FINANCEIRA

REPASSE DAS CONTRIBUIÇÕES				
DESCRIÇÃO	DISPOSITIVO	SIM	NÃO	NÃO SE APLICA
Contribuições Funcionais e Patronais estão em dia	Lei Municipal nº			
DEMONSTRATIVO DE APLICAÇÕES E INVESTIMENTO DOS RECURSOS – DAIR				
Realização do lançamento das informações	MPS			
Conferência dos dados informados	MPS			
Transmissão das informações junto ao MPS	MPS			
DEMONSTRATIVO DE INFORMAÇÕES PREVIDENCIARIAS E REPASSES – DIPR				

Realização do lançamento das informações	MPS			
Conferência dos dados informados	MPS			
Transmissão das informações junto ao MPS	MPS			
DEMONSTRATIVO DE RESULTADOS DA AVALIAÇÃO ATUARIAL				
Realização do lançamento das informações	MPS			
Conferência dos dados informados	MPS			
Transmissão das informações junto ao MPS	MPS			
AUTORIZAÇÃO DE APLICAÇÃO E RESGATE DE RECURSOS FINANCEIROS – APR				
Houve reunião do Comitê de Investimento	Portaria MPS 440/13			
Parecer da Consultoria Financeira	Portaria MPS 440/13			
Termo de Adesão	Portaria MPS 440/13			
Pasta com todas as informações sobre o Fundo de Investimento	Portaria MPS 440/13			
Preenchimento da APR	Portaria MPS 440/13			
CADASTRAMENTO DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS				
Elaboração de Edital de Credenciamento	Portaria MPS 519/11			
Encaminhamento do Edital as Instituições Financeiras	Portaria MPS 519/11			
Análise da Documentação conforme Edital	Portaria MPS 519/11			
Homologação das Instituições credenciadas	Portaria MPS 519/11			
CARTEIRA DE INVESTIMENTOS				
Os investimentos estão de acordo com a Legislação vigente	Resolução CMN e BACEN			

ÁREA DE BENEFÍCIOS

PROCESSO DE APOSENTADORIA				
INSTRUÇÃO nº 002 – TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO				
DESCRIÇÃO	DISPOSITIVO	SIM	NÃO	NÃO SE APLICA
Formalização do Processo				
Número do processo de origem	Art. 56, I			
Órgão de origem	Art. 56, II			
Nome do servidor	Art. 56, III			
Número do PIS ou PASEP	Art. 56, IV			
Assunto (aposentadoria ou pensão)	Art. 56, V			
Data do ato concessório	Art. 56, VI			
Nos casos de pensão, o(s) nome(s) do(s) beneficiário(s)	Art. 56, VII			
Processo de Aposentadoria				
Ato concessório	Art. 57, I, a			
Requerimento do interessado, em se tratando de aposentadoria voluntária	Art. 57, I, b			
Laudo médico, quando se tratar de aposentadoria por invalidez	Art. 57, I, c			
Apostilas retificatórias do ato de aposentadoria, se for o caso	Art. 57, I, d			
Nos casos de aposentadoria compulsória ou voluntária, comprovante de idade: cédula de identidade (RG); carteira profissional; certidão de nascimento ou certidão de casamento	Art. 57, I, e			
Comprovante de inscrição no PIS ou PASEP	Art. 57, I, f			
Decisão judicial, se for o caso	Art. 57, I, g			
Certidão(ões) de contagem e liquidação de tempo de serviço, oriunda(s) de outros órgãos previdenciários, inclusive do Regime Geral de Previdência Social (INSS), para fins de aposentadoria	Art. 57, I, h			
Certidão emitida pelo órgão em que o servidor estava vinculado, averbando o tempo para fins de aposentadoria	Art. 57, I, i			
Ato de nomeação ou admissão do servidor no serviço público	Art. 57, I, j			
Ato concessório da sexta parte, se for o caso	Art. 57, I, l			

Ato concessório do último adicional por tempo de serviço, se for o caso	Art. 57, I, m		
Apostila do último enquadramento ocorrido antes da aposentadoria	Art. 57, I, n		
Documentação relativa à concessão de outras vantagens pecuniárias incluídas nos proventos, se for o caso	Art. 57, I, o		
Mapas de aulas, no caso de professor com cargas suplementares	Art. 57, I, p		
Confirmação de proventos, emitida pelo setor competente do órgão em que o servidor se encontrava vinculado por ocasião da aposentadoria	Art. 57, I, q		
Manifestação(ões) jurídica(s)	Art. 57, I, r		
Publicação do ato e	Art. 57, I, s		
Termo de Ciência e de Notificação, relativo à tramitação do processo perante o TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO, firmado pela autoridade incumbida do ato de concessão e pelo interessado, conforme modelo contido no Anexo 22	Art. 57, I, t		
Processo de Pensão			
Ato concessório	Art. 57, II, a		
Requerimento do interessado	Art. 57, II, b		
Certidão de óbito	Art. 57, II, c		
Qualificação do(s) beneficiário(s), conforme o caso:	Art. 57, II, d		
1 - Certidão de casamento	Art. 57, II, d		
2 - Certidão de nascimento ou cédula de identidade (RG)	Art. 57, II, d		
3 - Confirmação da união estável ou decisão(ões) judicial(is)	Art. 57, II, d		
Comprovante de inscrição no PIS ou PASEP do ex-servidor	Art. 57, II, e		
Declaração de vontade, se for o caso	Art. 57, II, f		
Composição dos proventos, emitida pelo setor competente da prefeitura, bem como do valor da pensão a ser paga ao(s) beneficiário(s), com o fundamento legal	Art. 57, II, g		
Justificativas fundamentadas sobre eventuais parcelas ou vantagens não consideradas no cálculo do valor da pensão	Art. 57, II, h		
Manifestação(ões) jurídica(s)	Art. 57, II, i		
Publicação do ato e	Art. 57, II, j		
Termo de Ciência e de Notificação, relativo à tramitação do processo perante o TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO, firmado pela autoridade incumbida do ato de concessão e pelo interessado, conforme modelo contido no Anexo 23	Art. 57, II, l		
PROCESSO DE RECADASTRAMENTO			
Realização mensal de recadastramento dos Aposentados e Pensionistas	Decreto Municipal nº		
Realização do recadastramento dos Ativos	Decreto Municipal nº		
SISTEMA PREVIDENCIÁRIO DE GESTÃO – RPPS/SIPREV			
Realização de Cadastro	Manual SIPREV		
Manutenção dos Cadastros	Manual SIPREV		
Carregamento das informações	Manual SIPREV		
Importação dos dados	Manual SIPREV		
SISTEMA DE COMPENSAÇÃO PREVIDENCIÁRIA – COMPREV			
Realização do Cadastro	Manual COMPREV		
Homologação da Aposentadoria ou Pensão pelo TC	Manual COMPREV		
Envio e digitalização de imagens	Manual COMPREV		
Acompanhamento do Processo de Análise	Manual COMPREV		
Acompanhamento do Deferimento ou Indeferimento do Processo	Manual COMPREV		
Controle do Recebimento das Compensações	Manual COMPREV		
SISTEMA DE CONTROLE DE ADMISSÃO E APOSENTADORIA/PENSÃO - SISCAA			

Realização do Cadastro	Manual SISCAA TC			
Conferência das Informações	Manual SISCAA TC			
Carregamento do Arquivo	Manual SISCAA TC			
Transmissão do Arquivo	Manual SISCAA TC			
SISTEMA DE CADASTRO INDIVIDUALIZADO DOS SEGURADOS DO INSTITUTO				
Realização do Cadastro	MPS			
Conferência das Informações	MPS			
Carregamento do Arquivo	MPS			

7. CONSIDERAÇÕES FINAS

Face a todo o exposto a conclusão a que se chega é que o Controle Interno é de suma importância na Administração Pública, e principalmente nos Regimes Próprios de Previdência Social, onde sua implantação e implementação devem envolver os seguintes aspectos:

- Organização da legislação municipal e existência de instrumento devidamente formalizados;
- Estrutura Organizacional: adequada e com clara distribuição das atribuições;
- Equipe de Trabalho: qualificada e com programas de capacitação e treinamento;
- Delegação de poderes e definição de responsabilidades;
- Segregação de funções; e
- Existência de controle das rotinas de trabalho.

A sugestão das rotinas de controle interno, as minutas de projeto de lei e decreto, apresentados neste artigo não pretendem esgotar o tema em questão, deixando livre seu ajustamento conforme a realidade e necessidade de cada RPPS.

Assim, concluímos que o Sistema de Controle Interno no RPPS é um conjunto de normas, rotinas e procedimentos cuja finalidade é inibir o erro, a fraude e a ineficiência, assegurando os princípios da legalidade, moralidade, publicidade e impessoalidade nos órgãos da administração pública.

8. BIBLIOGRAFIA

BOTELHO, Milton Mendes; **Manual Prático de Controle In-**

terno na Administração Pública Municipal, 2^o Ed., Curitiba, Juruá Editora, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; **Direito Administrativo**, 24^a Ed., São Paulo, Editora Atlas S.A., 2011.

GLOCK, José Osvaldo; **Guia para a Implementação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública**, Curitiba, Editora Juruá, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de; **Curso de Direito Administrativo**, 28^a Ed., São Paulo, Malheiros Editora, 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **“Manual Básico o Controle Interno do Município”**, 2013, in: www.tce.sp.gov.br

ANEXO I

PROJETO DE LEI N^o _____, DE _____ DE _____ DE 20____

Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno Municipal nos termos do artigo 31 da Constituição Federal e artigo 59 da Lei Complementar n^o 101/2000, cria a Unidade de Controle Interno do município de _____ e dá outras providências.

_____, Prefeito de _____, Estado de _____, no uso de suas atribuições,

Faz saber que a Câmara Municipal aprovou e ele sanciona e promulga a seguinte lei:

CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1^o. Esta Lei estabelece normas gerais sobre a fiscalização do Município, organizada sob a forma de Sistema de Controle Interno Municipal, especialmente nos termos do art. 31 da Constituição Federal e art. 59 da Lei Complementar Federal 101/2000 e tomará por base a escrituração de demonstrações contábeis, os relatórios de execução e acompanhamento de projetos e de atividades e outros procedimentos e instrumentos estabelecidos pela legislação em vigor ou órgãos de controle interno e externo.

Art. 2^o. Para os fins desta Lei, considera-se:

a) – Controle Interno: conjunto de recursos, métodos e processos adotados pela própria gerência do setor público, com a finalidade de comprovar fatos, impedir erros, fraudes e a ineficiência;

b) – Sistema de Controle Interno: conjunto de unidades técnicas, articula-

das a partir de uma unidade central de coordenação, orientadas para o desempenho das atribuições de controle interno.

c) - Auditoria: minucioso exame total, parcial ou pontual dos atos administrativos e fatos contábeis, com a finalidade de identificar se as operações foram realizadas de maneira apropriada e registradas de acordo com as orientações e normas legais e se dará de acordo com as normas e procedimentos de Auditoria.

CAPÍTULO II DA FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL E SUA ABRANGÊNCIA

Art. 3º. A fiscalização do Município será exercida pelo sistema de controle interno, com atuação prévia, concomitante e posterior aos atos administrativos, objetivará à avaliação da ação governamental e da gestão fiscal dos administradores, por intermédio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

Art. 4º. Todos os órgãos e os agentes públicos do Poder Executivo (Administração Direta e Indireta) integram o Sistema de Controle Interno Municipal.

CAPÍTULO III DA CRIAÇÃO DA UNIDADE DE CONTROLE INTERNO E SUA FINALIDADE

Art. 5º. Fica criada a UNIDADE DE CONTROLE INTERNO do Município - UCI, integrando a Unidade Orçamentária do Gabinete do Prefeito Municipal, em nível de assessoramento, com o objetivo de executar as atividades de controle municipal, alicerçado na realização de auditorias, com a finalidade de:

I - verificar a regularidade da programação orçamentária e financeira, avaliando o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e do orçamento do Município, no mínimo uma vez por ano;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia, eficiência, economicidade e efetividade da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades de administração direta e indireta municipal, bem como da aplicação de recursos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Município;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional;

V - examinar a escrituração contábil e a documentação a ela correspondente;

VI - examinar as fases de execução da despesa, inclusive verificando a regularidade das licitações e contratos, sob os aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade;

VII - exercer o controle sobre a execução da receita bem como as operações de crédito, emissão de títulos e verificação dos depósitos de cauções e fianças;

VIII - exercer o controle sobre os créditos adicionais bem como a conta “restos a pagar” e “despesas de exercícios anteriores”;

IX - acompanhar a contabilização dos recursos provenientes de celebração de convênios e examinando as despesas correspondentes, na forma do inciso V deste artigo.

X - supervisionar as medidas adotadas pelo Poder Executivo para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos artigos 22 e 23 da Lei Complementar Federal nº 101/2000, caso haja necessidade;

XI - realizar o controle dos limites e das condições para a inscrição de Restos a Pagar, processados ou não;

XII - realizar o controle da destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, de acordo com as restrições impostas pela Lei Complementar Federal nº 101/2000;

XIII - controlar o alcance do atingimento das metas fiscais dos resultados primário e nominal;

XIV - acompanhar o atingimento dos índices fixados para a educação e a saúde, estabelecidos pelas Emendas Constitucionais nºs 14/1998 e 29/2000, respectivamente;

XV - acompanhar, para fins de posterior registro no Tribunal de Contas dos Municípios, os atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta municipal, incluídas as fundações instituídas ou mantidas pelo poder público municipal, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão e designações para função gratificada;

XVI - verificar os atos de aposentadoria e concessão de benefícios para posterior registro no Tribunal de Contas;

XVII - realizar outras atividades de manutenção e aperfeiçoamento do sistema de controle interno, inclusive quando da edição de leis, regulamentos e orientações;

CAPÍTULO IV

DA COORDENAÇÃO DA UNIDADE DE CONTROLE INTERNO

Art. 6º. A UNIDADE DE CONTROLE INTERNO - UCI será chefiada por um COORDENADOR e se manifestará através de relatórios, auditorias, inspeções, pareceres e outros pronunciamentos voltados a identificar e sanar as possíveis irregularidades.

Art. 7º. Como forma de ampliar e integrar a fiscalização do Sistema de Controle Interno ficam criadas as unidades seccionais da UCI, que são serviços de controle sujeitos à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central do Sistema, com, no mínimo, um representante em cada Setor, Departamento ou Unidade Orçamentária Municipal.

Art. 8º. No desempenho de suas atribuições constitucionais e as previstas nesta Lei, o Coordenador da Unidade de Controle Interno poderá emitir instruções normativas, de observância obrigatória no Município, com a finalidade de estabelecer a padronização sobre a forma de controle interno e esclarecer as dúvidas existentes.

Art. 9º. O Controle Interno instituído pelo Poder Legislativo e pelas entidades da administração indireta, com a indicação do respectivo responsável no órgão e na entidade, para o controle de seus recursos orçamentários e financeiros, é considerado como unidade seccional da UCI.

Art.10 - Para assegurar a eficácia do controle interno, a UCI efetuará ainda a fiscalização dos atos e contratos da Administração de que resultem receita ou despesa, mediante técnicas estabelecidas pelas normas e procedimentos de auditoria.

Parágrafo Único - Para o perfeito cumprimento do disposto neste artigo os órgãos e entidades da administração direta e indireta do Município deverão encaminhar à UCI imediatamente após a conclusão/publicação os seguintes atos, no que couber:

I - a Lei e anexos relativos: ao Plano Plurianual, à Lei de Diretrizes Orçamentárias, à Lei Orçamentária Anual e à documentação referente à abertura de todos os créditos adicionais;

II - o organograma municipal atualizado;

III - os editais de licitação ou contratos, inclusive administrativos, os convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres;

IV - os nomes de todos os responsáveis pelos setores da Prefeitura, conforme organograma aprovado pelo Chefe do Executivo;

V - os concursos realizados e as admissões realizadas a qualquer título;

VI - os nomes dos responsáveis pelos setores e departamentos de cada entidade municipal, quer da administração Direta ou Indireta.

CAPITULO V

DA APURAÇÃO DE IRREGULARIDADES E RESPONSABILIDADES

Art. 11 - Verificada a ilegalidade de ato (s) ou contrato (s), a UCI de imediato dará ciência ao Chefe do Executivo ou ao Presidente da Câmara, conforme onde a ilegalidade for constatada e comunicará também ao responsável, a fim de que o mesmo adote as providências e esclarecimentos necessários ao exato cumprimento da lei, fazendo indicação expressa dos dispositivos a serem observados.

§ 1º Não havendo a regularização relativa a irregularidades ou ilegalidades, ou não sendo os esclarecimentos apresentados como suficientes para elidilas, o fato será documentado e levado ao conhecimento do Prefeito Municipal ou Presidente da Câmara e arquivado, ficando à disposição do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

§ 2º Em caso de não-tomada de providências pelo Prefeito Municipal ou Presidente da Câmara para a regularização da situação apontada em 60 (sessenta) dias, a UCI comunicará em 15 (quinze) dias o fato ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, nos termos de disciplinamento próprio editado pela Corte de Contas, sob pena de responsabilidade solidária.

CAPITULO VI

DO APOIO AO CONTROLE EXTERNO

Art. 12 – No apoio ao Controle Externo, a UCI deverá exercer, dentre outras, as seguintes atividades:

I – organizar e executar, por iniciativa própria ou por solicitação do Tribunal de Contas, a programação trimestral de auditoria contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas sob seu controle, mantendo a documentação e relatório organizados; especialmente para verificação do Controle Externo.

II – realizar auditorias nas contas dos responsáveis sob seu controle, emitindo relatórios, recomendações e parecer.

Art. 13 – Os responsáveis pelo controle interno ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência, de imediato, à UCI e ao Prefeito Municipal para adoção das medidas legais cabíveis, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 1º - Na comunicação ao Chefe do Poder Executivo, o Coordenador indicará as providências que poderão ser adotadas para:

I – corrigir a ilegalidade ou irregularidade apurada;

II – ressarcir o eventual dano causado ao erário;

III – evitar ocorrências semelhantes

§ 2º - Verificada pelo Chefe do Executivo, através de inspeção, auditoria, irregularidade ou ilegalidade que não tenham sido dado ciência tempestivamente e provada a omissão, o Coordenador, na qualidade de responsável solidário, ficará sujeito às sanções previstas em Lei.

CAPITULO VII

DO RELATÓRIO DE ATIVIDADES DA UNIDADE DE CONTROLE INTERNO

Art. 14 – O Coordenador deverá encaminhar a cada 03 (três) meses relatório geral de atividades ao Exmo Sr. Prefeito Municipal e ao Exmo Sr. Presidente da Câmara de Vereadores.

CAPITULO VIII

DO RECRUTAMENTO, INSTITUIÇÃO DE FUNÇÃO DE CONFIANÇA E LOTAÇÃO DE SERVIDORES NA UNIDADE DE CONTROLE INTERNO

Art. 15 – Lei específica disporá sobre a instituição da Função de Confiança de Coordenação da Unidade de Controle Interno, da equipe de apoio e as respectivas atribuições e remuneração.

§1º. A designação da Função de Confiança de que trata este artigo caberá unicamente ao Chefe do Poder Executivo Municipal, dentre os servidores de provimento efetivo que disponham de capacitação técnica e profissional para o exercício do cargo, até que lei complementar federal disponha sobre as regras gerais de escolha, levando em consideração os recursos humanos do Município.

§2º - Não poderão ser designados para o exercício da Função de que trata

o caput os servidores que:

- I - sejam contratados por excepcional interesse público;
- II - tiverem sofrido penalização administrativa, civil ou penal transitada em julgado;
- III - realizem atividade político-partidária;
- IV - exerçam, concomitantemente com a atividade pública, qualquer outra atividade profissional.

§3º - Em caso de a UCI ser formada por apenas um profissional, este deverá possuir formação acadêmica em Ciências Contábeis e possuir registro regular no Conselho Regional de Contabilidade.

§4º - Em caso de a UCI ser integrada por mais de um servidor, necessariamente o responsável pela análise e verificação das demonstrações e operações contábeis deverá possuir curso superior em Ciências Contábeis e registro profissional no Conselho Regional de Contabilidade.

CAPITULO IX DAS GARANTIAS DOS INTEGRANTES DA UNIDADE DE CONTROLE INTERNO

Art. 16 - Constitui-se em garantias do ocupante da Função de Coordenador da Unidade de Controle Interno e dos servidores que integrarem a Unidade:

- I - independência profissional para o desempenho das atividades na Administração direta e indireta;
- II - o acesso a quaisquer documentos, informações e banco de dados indispensáveis e necessários ao exercício das funções de controle interno;
- III - a impossibilidade de destituição da função no ultimo ano do mandato do Chefe do Poder Executivo até 30 dias após a data da entrega da prestação de contas do exercício do ultimo ano do mandato ao Poder Legislativo.

§ 1º O agente público que, por ação ou omissão, causar embaraço, constrangimento ou obstáculo à atuação da Unidade Central de Controle Interno no desempenho de suas funções institucionais, ficará sujeito à pena de responsabilidade administrativa, civil e penal.

§ 2º Quando a documentação ou informação prevista no inciso II deste artigo envolver assuntos de caráter sigiloso, a UCI deverá dispensar tratamento especial de acordo com o estabelecido pelo Chefe do Poder Executivo ou Presidente do Legislativo.

§ 3º O servidor lotado na UCI deverá guardar sigilo sobre dados e informações pertinentes aos assuntos a que tiver acesso em decorrência do exercício de suas funções, utilizando-os, exclusivamente, para a elaboração de pareceres e relatórios destinados à autoridade competente, sob pena de responsabilidade.

Art. 17 - Além do Prefeito e do Secretário de Finanças o Coordenador da UCI assinará conjuntamente com o Responsável pela Contabilidade o Relatório de Gestão Fiscal, de acordo com o art. 54 da Lei 101/2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal.

Art. 18 - O Coordenador da UCI fica autorizado a regulamentar as ações e atividades da UCI, através de instruções ou orientações normativas que disci-

plinem a forma de sua atuação e demais orientações.

**CAPITULO X
DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E FINAIS**

Art. 19 – Os servidores da Unidade de Controle Interno deverão ser incentivados a receberem treinamentos específicos e participarão, obrigatoriamente:

I – de qualquer processo de expansão da informatização Municipal, com vistas a proceder à otimização dos serviços prestados pelos Subsistemas de Controle Interno;

II – do projeto à implantação do gerenciamento pela gestão da qualidade total municipal;

III – de cursos relacionados à sua área de atuação.

Art. 20 – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Prefeitura de _____, _____ de _____ de 2.0____

XXXXXXXXXX

Prefeito

Registrada em livro próprio e publicada por afixação no local de costume, na mesma data.

XXXXXXXXXX

Secretário de Administração

ANEXO II

MINUTA DE DECRETO N° _____, DE ____ DE _____ DE 20____.

Dispõe sobre a Unidade de Controle Interno do RPPS, nos termos da Lei Municipal N° _____, de ____ de _____ de 20____.

XXXXXXXXXXX, Prefeito de _____, Estado de _____, no uso das suas atribuições legais.

Considerando o mandamento do artigo 74 da Constituição Federal, bem como o disposto no artigo 59 da Lei Complementar n° 101/2000;

Considerando a edição da Lei Municipal N° _____, de ____ de _____ de 20____, que dispõe sobre o Sistema de Controle Interno Municipal;

Considerando o rol de atividades de controle interno disposto no artigo 5º da Lei Municipal N° _____, de ____ de _____ de 20____.;

Considerando ainda, a especificidade das atividades dos Regimes Próprios de Previdência Social;

Considerando finalmente, que o RPPS, além do rol de atividades elencadas no artigo 5º da Lei Municipal n° _____, sujeita-se aos normativos e

orientações do Ministério da Previdência Social.

DECRETA:

Art. 1º - Fica criado a Unidade de Controle Interno do RPPS, que integrará o Sistema de Controle Interno do Município, em nível de assessoramento, com objetivo de executar as atividades de controle nas áreas de:

§1º - Na Área Administrativa:

I. Cientificar se o RPPS obedece ou não as regras estabelecidas pela Lei Federal nº 9.717/1998 e Lei Municipal nº _____;

II. Apoiar os Conselhos Administrativo e Fiscal no exercício de sua missão institucional;

III. Acompanhar a publicidade das informações do RPPS no sítio _____;

IV. Acompanhar a publicidade das informações no Portal da Transparência;

V. Verificar se os gastos com despesas administrativas estão dentro do limite legal de 2% (dois por cento) da remuneração dos servidores ativos, aposentados e pensionistas;

VI. Analisar os processos licitatórios, contratos e despesas não passíveis de licitações.

§2º - Na Área Financeira:

I. Acompanhar o repasse das contribuições dos servidores, bem como o recolhimento das contribuições patronais da administração direta e indireta, como também da Câmara Municipal;

II. Acompanhar a publicação das informações junto ao MPS, do DAIR - Demonstrativo de Aplicações e Investimento dos Recursos, bimestralmente;

III. Acompanhar a publicação das informações junto ao MPS do DIPR - Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses, bimestralmente;

IV. Acompanhar a publicação das informações junto ao MPS do DRAA - Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial, no mês de Março;

V. Acompanhar o preenchimento do formulário APR - Autorização de Aplicação e Resgate de Recursos Financeiros;

VI. Acompanhar o Cadastramento de Instituições Financeiras, conforme regulamento vigente;

VII. Acompanhar os procedimentos para Aplicação dos Recursos conforme legislação vigente.

VIII. Proceder à verificação dos valores em depósito na tesouraria, em bancos, nos administradores de carteira de investimentos, inclusive quanto aos limites de aplicações previstos em Resoluções do CMN e BACEN.

§3º - Na Área de Benefícios:

I. Acompanhar os processos de concessão de benefícios, verificando sua

legitimidade, conforme Instrução nº 02/2008 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo;

II. Acompanhar o processo de recadastramento de servidores Aposentados e dos Pensionistas anualmente;

III. Acompanhar o processo de recadastramento dos servidores Ativos, em todas as oportunidades em que for realizado;

IV. Acompanhar a execução do Sistema Previdenciário de Gestão de RPPS/SIPREV;

V. Acompanhar a execução do Sistema de Compensação Previdenciária - COMPREV;

VI. Acompanhar a execução do Sistema de Controle de Admissão e Aposentadoria/Pensão - SisCAA do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo;

VII. Acompanhar a execução do cadastro individualizado dos segurados no RPPS.

§ 4º - Na área Contábil:

I. Acompanhar a execução orçamentária do RPPS, conferindo a classificação dos fatos e examinando a sua procedência e exatidão;

II. Proceder, em face dos documentos de receita e despesa, a verificação dos balancetes mensais;

III. Verificar os registros, que devem atender aos princípios contábeis e as normas vigentes.

Art. 2º - Todo lapso, falha, irregularidades ou omissões verificadas na realização dos trabalhos de controles, feitos pela Unidade de Controle Interno do RPPS, criado por este decreto, deverá ser levado ao conhecimento do Diretor Presidente e dos Conselhos Administrativo e Fiscal do RPPS, aos componentes do Sistema de Controle Interno Municipal, para que sejam tomadas as medidas julgadas pertinentes; como também relatar o ocorrido ao Tribunal de Contas do Estado de _____, órgão de controle externo.

Art. 3º - Todos os atos, procedimentos, ações da Unidade de Controle Interno do RPPS, deverão ser minuciosamente relatados e arquivados em local apropriado e servirá como base para eventuais diligências administrativas ou processos judiciais.

Art. 4º - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Prefeitura de _____, _____ de _____ de 2.0____

RONALDO DA SILVA SALVINI - Administrador, Bacharel em Direito, Diretor Presidente do SANTAFÉPREV - Instituto Municipal de Previdência Social da Prefeitura da Estância Turística de Santa Fé do Sul, Diretor Regional Norte da APEPREM (2014/2015).

Pós-graduado em Gestão Avançada em Recursos Humanos, cursando pós-graduação em Regime Próprio de Previdência Social pela DAMÁSIO. Atua há 15 anos na área pública, com experiência na área de Administração de Recursos Humanos no serviço público e organização administrativa. Professor Universitário do Curso de Administração da FUNEC - disciplina Recursos Humanos (2005/2006). Ocupou na Prefeitura da Estância Turística de Santa Fé do Sul os seguintes cargos: Chefe de Gabinete (2011/2012), Secretário de Administração (2009/2011), Diretor do Departamento de Recursos Humanos (2006/2008), Chefe da Seção de Pessoal (2005). Outras funções exercidas: Presidente de Comissão de Concurso Público (2006/2008), Presidente da Comissão de Processo Seletivo Simplificado, Presidente da Comissão de Avaliação de Desempenho por Merecimento e Estágio Probatório (2006/2013).

TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA - TAC INCOMPETÊNCIA DA UNIÃO VIA MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

ELISA ERRERIAS¹

Em tempos de inversão de valor as leis são infringidas como desculpa para a prática de uma justiça deturpada. (Ivenio Hermes)

1. INTRODUÇÃO

O princípio de legalidade, cuja atividade estatal fica sujeita e vinculada à lei, decorre do disposto no art. 5º, II, da Constituição Federal da República do Brasil que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. A administração pública se sujeita ao controle por parte dos Poderes Legislativo e Judiciário, por força do art. 37 do aludido instituto, com o fim de assegurar o cumprimento dos fins que lhe são impostos legalmente.

O controle ocorre de forma interna e externa, direta ou indireta, nestes incluído o controle de mérito, vertente da discricionariedade da atuação administrativa. Se bem exercido, edifica e evolui o sistema, porém, é inaceitável que os órgãos públicos responsáveis em exercer esse controle façam uma miscelânea de concepções jurídicas, a pretexto de cumprir sua função constituindo-se, flagrantemente, em ilegalidade, o que não se coaduna com os princípios constitucionais e se afasta da virtude e da verdade.

O objeto do presente artigo é demonstrar que a União, representada pelo Ministério da Previdência Social – MPS, ao exercer

¹ Advogada militante na área de consultoria jurídica aos RPPS, nomeadamente no setor de mercado financeiro. Pós Graduada, Latu Senu, em Direito Constitucional, pela Universidade São Francisco-SP, em Gestão Pública pela Universidade Federal do Paraná e Pós-Graduada em RPPS, pela Faculdade de Direito Professor Damásio de Jesus.

seu poder de fiscalização e controle, inseriu no ordenamento jurídico, sem qualquer lastro, o instrumento denominado Termo de Ajustamento de Conduta - TAC, imposto aos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS, concebido em evidente abuso de autoridade e de poder, como veremos adiante.

Os RPPS, criados por lei 2, são instituídos e organizados pelos respectivos entes federativos e a partir de então os servidores titulares de cargos efetivos passam a contribuir a este regime e por ele se aposentam, conforme previsto no art. 40 da Constituição Federal. São constituídos nas modalidades de fundo ou de autarquia e fiscalizados e controlados externamente pelo Ministério da Previdência Social, pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas, com vistas a obter a consecução de seus fins, a fim de garantir o equilíbrio financeiro e atuarial.

Constata-se, pelas pesquisas, que a má gestão dos fundos previdenciários se dá, principalmente, no âmbito financeiro, já que os recursos oriundos das contribuições dos servidores ativos, inativos e pensionistas, do ente federativo, das contribuições e quaisquer valores, bens, compensação previdenciária, ativos ou rendimentos vinculados ao RPPS 3, somam uma quantia de monta a ser administrada. Estes recursos deverão ser investidos nos diversos segmentos do mercado financeiro, à luz das instruções emanadas pelo Conselho Monetário Nacional, pontuando a melhor rentabilidade, dentre outros.

Quando a gestão dos recursos é mal administrada ocasiona prejuízos ao RPPS, que não conseguem manter o referido equilíbrio financeiro e atuarial, o que significa dizer que a garantia dos pagamentos das futuras aposentadorias ou benefícios ficam comprometida. Daí a razão de os gestores dos RPPS, ao alocarem seus recursos em Fundos de Investimentos, devem conhecer previamente os prospectos e Regulamentos destes fundos, expostos no

2 Lei 9.717/98 que 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.

3 Portaria 402/08, do MPS, disciplina os parâmetros e diretrizes gerais para a organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos ocupantes de cargos efetivos.

website da Comissão de Valores Mobiliários - CVM e submetê-los ao crivo dos Conselhos deliberativos.

Obviamente não é uma tarefa fácil, em razão não só da complexidade das normas jurídicas, cujas características são a bilateralidade, que estabelece um liame entre o direito de uma parte e o dever de outra e a imperatividade, que são normas de comando, essencial a superveniência do Estado, como também dos meandros do mercado financeiro, o que os impele a capacitação.⁴

Os órgãos de controle vêm atuando impetuosamente no sentido de inibir as fraudes e ilicitudes, atos estes em consonância ao caráter normativo, já que “não há maior crime contra os interesses públicos, do que ser indulgente com aqueles que os violam”⁵, todavia, por excelência e com maior razão, deverá agir de forma uníssona, ao rigor do ordenamento jurídico, prezar pelos princípios constitucionais, a fim de evitar arbitrariedades, abuso de autoridade e de abuso poder sob o manto da legalidade.

Várias são as modalidades com que o abuso de poder se apresenta nos atos praticados por órgãos públicos, através de seus agentes, o qual se reputa importante neste artigo, nomeadamente no campo do direito previdenciário e que pode ser identificado desde logo, como é o caso do Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, imposto aos RPPS pela União, representada pelo Ministério da Previdência Social – MPS.

O assunto não se esgota em poucas linhas, nem é esse o condão, mas não se pode deixar de alertar os gestores de Regimes Próprios e os órgãos públicos detentores do poder de fiscalizar e controlar que, impingir e fixar o TAC, além de encarcerar os institutos de previdência, atenta-se contra a licitude do objeto pretendido por atos emanados do próprio poder público controlador, cujo exemplo mister se faz.

4 Portaria nº 519, de 24 de Agosto de 2011, dispõe sobre as aplicações dos recursos financeiros dos Regimes Próprios de Previdência Social instituídos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, altera redação da Portaria MPS nº 204, de 10 de julho de 2008 e da Portaria MPS nº 402, de 10 de dezembro de 2008; e dá outras providências.

5 Cardeal de Richelieu, em seu Testemunho Político.

Resta claro que o Ministério da Previdência Social e o Tribunal de Contas são órgãos atuantes que buscam refrear condutas indesejáveis por parte dos gestores públicos o que, ao longo do tempo, vem se alicerçando e abarcando ótimos resultados, mas, daí, criar mecanismos de inibição em dissonância ao disposto no ordenamento jurídico é confrontar os princípios constitucionais descritos no art. 37 da CF e a vontade do legislador.⁶

Há escassez tanto de uma doutrina consolidada sobre o tema ora abordado, como de entendimentos jurisprudenciais, talvez por ser ainda recente no campo previdenciário. Entende a autora que a inserção do TAC no âmbito do direito previdenciário, se reveste de ilegalidade por exorbitar a esfera da competência do MPS, utilizando-o como instrumento inibidor a propositura de ações que tenham por objeto a emissão do CRP, conforme se pretende demonstrar.

2. CONSIDERAÇÕES SOBRE O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

O compromisso de ajustamento de conduta foi inserido no nosso ordenamento jurídico através do artigo 211 da Lei nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente), bem como do artigo 113 da Lei nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor), que acrescentou o § 6º ao art. 5º da Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública).⁷

Referido instituto objetiva a conciliação pré-processual de direitos que são em essência indisponíveis⁸, cujo benefício se traduz através da obtenção do resultado antes da propositura da Ação Civil Pública, mormente ao meio ambiente daqueles que são seus titulares.

Desta feita, na ânsia de preservar, proteger e restaurar os

⁶ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998).

⁷ ANNELISE Ghres Stiefelmann, Lizandra Demari, Luciana Moares Dias, Rochelle Danusa Gelinek Garcez, Ximena Ferreira, Promotoras de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Trabalho apresentado na Oficina do Processo Coletivo Urbano-Ambiental, realizado pelo Ministério Público do Estado do RS – COAMA, em 2004.

⁸ RODRIGUES, Geisa de Assis. Ação Civil Pública e Termo de Ajustamento de Conduta – Teoria e Prática. Ed. Forense, RJ, 2002, p.120.

bens e, ainda, de inibir eventuais ofensividade ao meio ambiente, os órgãos públicos legitimados à propositura da Ação Civil Pública buscam ajustar a conduta do causador dos danos, através do firmamento do compromisso que expressa às exigências legais e as respectivas sanções em caso de não cumprimento, com eficácia de título executivo extrajudicial.

Tendo em vista que, via de regra, as obrigações se fixam em fazer ou não-fazer, sob pena de pagamento de multa, caso o compromisso venha a ser descumprido ensejará a propositura de ações de execução nos termos do Código de Processo Civil.

O objeto do compromisso de ajustamento de conduta abarca toda e qualquer obrigação de fazer ou não, no desvelo dos interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, incluindo-se, primordialmente, o meio ambiente; o consumidor; a ordem urbanística; o patrimônio cultural; a ordem econômica e a economia popular; interesses de crianças e adolescentes ou quaisquer outros interesses transindividuais.

No tocante a legitimidade ativa, só a possui para a celebração do termo de compromisso os órgãos públicos. As autarquias, conforme preconiza Edis Milaré e Hugo Nigro Mazzilli não têm impedimentos de firmarem compromissos de ajustamento de conduta, desde que atuem na qualidade de entes estatais, como prestadores de serviços públicos, nos termos do artigo 173, parágrafo primeiro, incisos I e II, da Constituição Federal.⁹

O compromisso de ajustamento de conduta não se caracteriza como contrato nem tão pouco como transação, pois inexistem concessões recíprocas. Sua natureza jurídica é de negócio jurídico cujo objetivo é o de proteger o direito transindividual, ainda que as partes tenham motivações diversas.

Levando-se em conta que, ainda que os órgãos públicos pos-

9 MAZZILLI, Hugo Nigro. Notas sobre o compromisso de ajustamento de conduta. In "Direito, Água e Vida", livro de trabalhos acadêmicos apresentados no 7º Congresso Internacional de Direito Ambiental realizado em São Paulo, de 2 a 6 de junho de 2003, vol.1, p.572.

sam dispor do conflito judicial, não o podem em relação ao direito material e que a transação restringe-se aos direitos patrimoniais, o que implica em disponibilidade, o compromisso de ajustamento não pode gerar qualquer limitação de responsabilidade material do causador do dano.

Quando da assinatura, os principais efeitos do termo são: a determinação da responsabilidade do obrigado pelo cumprimento do ajustado; a formação do título executivo extrajudicial; o encerramento da investigação que serviu de base para sua formulação, após o cumprimento integral do compromisso.¹⁰

Neste sentido, busca-se a prevenção, que se dará mediante a adoção de medidas que visem ao afastamento do risco inerente à atividade, de modo a não permitir a produção do dano, daí o ajustamento de conduta, no afã de inibir o ato danoso e respectiva reiteração, já que o referido Termo consagra a penalidade sancionatória no caso de descumprimento.

A cominação em sede de compromisso de ajustamento de conduta não é uma prerrogativa conferida aos órgãos públicos no momento em que firmam o ajuste, mas sim uma determinação legal expressamente prevista no art. 5º, parágrafo sexto, da Lei 7.347/85.

A previsão de multa cominatória exposta no compromisso tem o escopo de assegurar o cumprimento das obrigações assumidas, desestimulando sua inobservância pelo compromissário, visto que a multa fixada em compromisso de ajustamento não deve ter caráter compensatório e sim cominatório e sua falta leva a nulidade do título, por vício extrínseco deste.¹¹

Trata-se de cláusula penal moratória consistente em uma obrigação acessória com a finalidade de penalizar o devedor moroso.

Ademais, a Lei 7.347/85 não impôs qualquer limitação à co-

10 RODRIGUES, Geisa de Assis. Ação Civil Pública e Termo de Ajustamento de Conduta-Teoria e Prática. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2002, p.202.

11 Súmula 23, do Conselho Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo.

brança da astreinte, que, portanto, poderá ser estabelecida em valor superior ao da obrigação.

2.1. Destinação dos recursos oriundos dos compromissos de ajustamento

As verbas resultantes de termos de ajustamento de conduta realizados pelo Ministério Público (sejam indenizações ou multas cominatórias exigidas em razão do descumprimento das cláusulas) devem ser vinculadas à proteção ambiental, preferencialmente mediante a destinação destas aos chamados Fundos Municipais de Meio Ambiente.

Por outro lado, caso isso seja impossível em razão da inexistência de Fundos Municipais de Meio Ambiente na Comarca, emergencialmente o Promotor de Justiça poderá direcionar os recursos obtidos nos termos de ajustamento de conduta a entidades públicas ou privadas que notoriamente exerçam atividades públicas em prol do meio ambiente naquela Comarca, desde que devidamente registradas como entidades sem fins lucrativos.

Nesses casos, porém, antes de direcionar os recursos, o Promotor de Justiça deverá certificar-se sobre a legalidade das atividades desenvolvidas pelas entidades, mediante requisição de cópia de toda a documentação dos atos constitutivos destas, devidamente registrados e atualizados, que deverão ser arquivados em pasta própria da Promotoria de Justiça.

Quando inexistirem tais Conselhos e Fundos Municipais de Meio Ambiente, o Promotor de Justiça deverá pleitear junto aos Poderes Públicos Municipais a criação dos mesmos.

São exigidos para que os Municípios possam receber recursos dos Fundos Estaduais de Meio Ambiente e do Fundo Nacional de Meio Ambiente para a execução de projetos ambientais locais, além de serem requisitos para a implantação do licenciamento local previsto na Resolução CONAMA 237/97.

Como se vê, o Termo de Ajustamento de Conduta é instrumento inibidor de ato danoso, com o fim de proteger direitos transindividuais, com cominação de multa em caso de descumprimento, o que dá ensejo a Ação Civil Pública, em que é parte legítima ativa o Ministério Público. Em caso de execução do título extrajudicial, a pagamento da multa pelo causador do dano se reverterá em benefício de um fundo.

3. CONTROLE EXTERNO NOS RPPS

À luz da Lei 9.717/98, o Ministério da Previdência Social - **MPS** tem o poder-dever de fiscalizar os Regimes Próprios e identificar a regularidade previdenciária, desde que cumpridas às exigências legais e respectivas normas do próprio **MPS** e do Conselho Monetário Nacional.¹²

Para emitir o Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP, o MPS, através de auditoria direta (in loco) ou indireta (mediante análise de documentos e informações que o RPPS repassa via sistema), verifica o preenchimento dos requisitos legais, disciplinados nas Portarias nºs 204¹³ de 10 de Julho de 2008 e 402 de 10 de Dezembro de 2008¹⁴, em cumprimento a Leis nº 9.717, de 1998, alterada pela Lei nº 10.887, de 2004, a saber:

Art. 29. O MPS exercerá a orientação, supervisão e acompanhamento dos RPPS e dos fundos previdenciários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por meio dos procedimentos de auditoria direta e auditoria indireta.

§ 1º. A auditoria direta será exercida por Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil em exercício no MPS em conformidade com a Lei no 11.457, de 16 de

¹² Resolução nº 3.922/10, alterada pela Resolução de nº 4.392/14.

¹³ Dispõe sobre a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP e dá outras providências.

¹⁴ Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos ocupantes de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

março de 2007, devidamente credenciado pelo titular do Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público - DRPSP, da SPS, admitida a delegação do credenciamento para os titulares das unidades administrativas subordinadas.

§ 2º. Ao Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil, devidamente credenciado, deverá ser dado livre acesso à unidade gestora do RPPS e do fundo previdenciário e às entidades e órgãos do ente federativo que possuam servidores vinculados ao RPPS, podendo examinar livros, bases de dados, documentos e registros contábeis e praticar os atos necessários à consecução da auditoria, inclusive a apreensão e guarda de livros e documentos.

§ 3º. O procedimento de auditoria direta poderá abranger a verificação da totalidade dos critérios relacionados à regularidade do RPPS ou apenas dos critérios necessários para o atendimento à denúncia ou outra ação específica. (Redação dada pela Portaria MPS nº 21, de 16/01/2013).

§ 4º. O ente federativo será cientificado do encerramento e dos resultados da auditoria direta por meio de relatório emitido pelo Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil credenciado para a auditoria, acompanhado, no caso de terem sido constatadas irregularidades, da Notificação de Auditoria-Fiscal - NAF. (Redação dada pela Portaria MPS nº 21, de 16/01/2013).

§ 5º. As irregularidades relativas aos critérios exigidos para a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP, inseridas em Notificação de Auditoria-Fiscal - NAF, serão analisadas e julgadas em Processo Administrativo Previdenciário - PAP,

observadas as regras estabelecidas em norma específica do MPS.

§ 6º. A auditoria indireta é realizada internamente no Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público - DRPSP, da SPS, mediante análise da legislação, documentos e informações fornecidos pelo ente federativo.

Art. 30. À Secretaria de Políticas de Previdência Social - SPS compete:

I - acompanhar a implementação do disposto nas Leis no 9.717, de 1998, no 10.887, de 2004 e nesta Portaria;

II - orientar, supervisionar e acompanhar os RPPS;

III - disponibilizar, em meio eletrônico, o Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP;

IV - implementar, em conjunto com a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social - DATAPREV, sistema eletrônico de dados sobre os RPPS.

Como se constata, os critérios estabelecidos na Portaria nº 204/08 são taxativos e, em caso de descumprimento, a Secretaria de Políticas da Previdência Social - **SPPS**, supervisionará e suspenderá a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária - **CRP**, resultando em registro no **CADPREV**, em obediência ao princípio da publicidade e, em casos de inobservância do cumprimento destes critérios, o ente federativo será notificado.

O Certificado de Regularidade Previdenciária é o principal recurso a mercê do Ministério da Previdência Social, com o escopo precípua de obrigar o ente federativo a atuar nos moldes da lei, sem o qual o Estado ou Município deixa de receber transferências voluntárias da União, empréstimos de bancos públicos federais ou empréstimos internacionais.

Por esta razão, quando obstada a emissão do CRP os entes federativos batem à porta do Poder Judiciário, demandando o recebimento das verbas a que fazem jus. Há caso em que o resultado se

mostrou satisfatório¹⁵, cujo entendimento é de que a primeira vista se denota o extravasamento dos limites constitucionais, pois uma coisa é o estabelecimento de normas gerais a ser observada pelos Estados membros, algo diverso é, a pretexto da edição destas normas, a ingerência na administração dos Estados, quer sob o ângulo direto, quer sob o indireto, por meio de autarquias, como no caso do Ministério da Previdência Social.

Assim, a incorporação do TAC na órbita previdenciária se deu em razão de decisões judiciais desfavoráveis ao MPS, o que se traduz em perda do exercício do controle deste. Desta feita, como forma de retomar este controle, o MPS, sob suas expensas, arbitrariamente, se apropria do Termo, utilizando-o fora da sua competência legal, como provável elemento de controle inibidor e sancionador.

4. RESPONSABILIDADES ATRIBUIDAS AOS GESTORES DE RPPS

A administração pública direta não tem como função precípua acumular patrimônio. Os Regimes Próprios, entretanto, se diferem. É de responsabilidade dos gestores adotar todas as medidas necessárias a garantir o ingresso das receitas expressamente previstas e medidas imediatas e devidamente formalizadas devem ser tomadas se frustrados os ingressos planejados, inclusive no caso dos repasses.¹⁶

Como já mencionado, os gestores têm por obrigação manter o equilíbrio financeiro e atuarial e devem estar atentos aos produtos de mercado que lhe são oferecidos e observar o histórico das rentabilidades, ainda que não sirva como garantia futura, às taxas de administração cobradas pelos Fundos de Investimentos, os prazos de resgates estabelecidos nos Regulamentos dos Fundos, a composição da carteira, requererem as gestoras dos Fundos de Investi-

¹⁵ STF. ACO 830/PR

¹⁶ O Controle Externo dos Regimes Próprios pelos Tribunais de Contas. Alexandre Manir Figueiredo Sarquis Engenheiro e Bacharel em Administração Celso Atílio Frigeri Bacharel em Ciências Contábeis Daphne de Abreu Sousa Advogada e Bacharel em Administração

mentos os questionários Due Diligence nos padrões Anbima e submeter todas as informações colhidas à apreciação dos Conselhos, conforme previsto na Instrução CVM nº 356/01.

É cediço que as regras e o funcionamento do mercado financeiro são complexo, que exige conhecimentos técnicos e específicos, por isso a importância de se contratar uma consultoria financeira, que possa subsidiar os gestores na administração dos RPPS, sem, contudo, interferir nas decisões e, primordialmente, que possua autonomia por não estar vinculada a qualquer instituição financeira.

Também assim se dá no âmbito jurídico. Os RPPS são auxiliados pelos Procuradores dos Municípios ou dos Estados, que em sua maioria estão abarrotados de trabalho e não podem dispensar a atenção necessária requerida pelos Institutos de Previdência. Interpretar a legislação específica desses Institutos exige um profissional do Direito especializado que possa atuar expressivamente, assunto este já comentado na Revista Regimes Próprios.¹⁷

A Portaria nº 519/11¹⁸, alterada pela Portaria nº 440/13, do MPS, passou a exigir, a partir de 2015, a certificação dos responsáveis na gestão dos Regimes Próprios e a formação dos comitês de investimentos, o que por certo é um avanço, mas, ainda, sem base prática, carente de profissionais habilitados, sem desmerecer o grande esforço por parte dos gestores que, dentro deste universo labiríntico, buscam conhecimentos e capacitação na ânsia de atender as demandas que se mostram variáveis.

Cabe aos órgãos fiscalizadores e controladores, refletir sobre a questão e de fato agir tal qual determina a lei e, na sua esfera de competência, orientar, supervisionar, acompanhar, zelar... e não apenas apurar, penalizar, apontar e submeter aos controlados situações diversas das dispostas no ordenamento jurídico.

Ansiamos, gritamos por um país melhor, que requer mudan-

17 Regimes Próprios. Aspectos Relevantes. Coordenadora Lucia Helena Vieira. Vol. 8. 2014.

18 Dispõe sobre as aplicações dos recursos financeiros dos Regimes Próprios de Previdência Social instituídos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, altera redação da Portaria MPS nº 204, de 10 de julho de 2008 e da Portaria MPS nº 402, de 10 de dezembro de 2008; e dá outras providências.

ças de comportamento, de ideais. Temos necessidade de exercer a real cidadania. Não podemos mais viver o feudalismo com face de democracia. Chega de apoiar a Lei da Vantagem ou Lei do Gerson e “levar vantagem em tudo”. Não adianta editar leis constantemente se, como dizia Jânio Quadros, “lei, ora lei: quem as faz, não as cumpre”.

É certo que o causador do ato lesivo, seja qual for, deve responder administrativa, civil e criminalmente. Sob outro prisma, também é certo que a reestruturação econômica mundial, aliada a globalização impõe ao Estado a responsabilidade de capacitar os servidores públicos, para que possam assumir os novos desafios. Fechar os olhos para esta realidade é o mesmo que negar que os desiguais devem ser tratados desigualmente.

Numa visão multidisciplinar, aos responsáveis pela gestão dos RPPS são imputadas as penalidades, quando apuradas as irregularidades, desconsiderando-se as carências de conhecimento técnico, ainda que a Introdução do Código Civil disponha que a ninguém é dado o direito de desconhecer a lei. Contudo, há uma longa distância entre ler e interpretar a lei. Sob outro prisma, o órgão responsável pela fiscalização e controle, também age em desacordo e total desobediência à lei e acaba por extrapolar seus limites sem sequer cumprir a primeira das obrigações que é “orientar”. Um peso e duas medidas?

5. TAC - INCOMPETÊNCIA DA UNIÃO VIA MPS

No Direito Positivo não está elencada expressa e taxativamente a competência da União, representada pelo Ministério da Previdência Social, a aplicar o TAC, utilizando-o para fim diverso do proposto no sistema jurídico, ferindo frontalmente a Constituição Federal e as leis infraconstitucionais.

O princípio da legalidade nasceu com o Estado de Direito e constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais. Isto porque a lei, ao mesmo tempo em que os define,

estabelece também os limites da atuação administrativa que tenha por objeto a restrição ao exercício de tais direitos em benefício da coletividade.¹⁹

A vontade da Administração Pública deve ser decorrente da lei e não simplesmente um ato de liberdade, restando impedida de criar obrigações aos administrados, sob pena de atentar contra o princípio da legalidade ou da reserva legal. Justamente em razão deste princípio, ao contrário do setor privado, o setor público só pode fazer o que a lei permite, seu poder-dever é vinculado.

No exercício do controle externo, a competência do Ministério da Previdência Social para fiscalizar os Regimes Próprios de Previdência Social, está delineada em diversas normas jurídicas, a saber:

Decreto nº 7.078 de 26 de Janeiro de 2010²⁰:

Art. 9º. Ao Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público compete:

I - coordenar, acompanhar, supervisionar e auditar os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos e dos militares da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - realizar estudos técnicos necessários ao aprimoramento dos regimes de previdência no serviço público;

III - elaborar e assessorar a confecção de projeções e simulações das receitas e despesas dos Regimes Próprios de Previdência Social dos servidores públicos e dos militares da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

19 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Atlas. SP. 2011. P. 64

20 Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativos dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Ministério da Previdência Social.

IV - prestar assistência técnica com vistas ao aprimoramento das bases de dados previdenciárias, à realização de diagnósticos e à elaboração de propostas de reformas dos sistemas previdenciários no serviço público;

V - emitir pareceres para acompanhamento dos resultados apresentados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios na organização dos seus regimes de previdência;

VI - administrar o Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP, bem como o Processo Administrativo Previdenciário - PAP;

VII - normatizar, em articulação com os demais órgãos envolvidos, o Sistema Integrado de Dados e Remunerações, Proventos e Pensões dos Servidores Públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VIII - fomentar a articulação institucional entre as esferas de governo em matéria de sua competência;

IX - coletar e sistematizar informações dos regimes de previdência social dos servidores públicos e dos militares da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e

X - fiscalizar as entidades e fundos dos regimes próprios de previdência social e suas operações, com vistas ao cumprimento da legislação, assim como lavrar os respectivos autos de infração.

Lei Federal nº 9.717/98:

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. .

Parágrafo único. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios prestarão ao Ministério da Previdência e Assistência Social, quando solicitados, informações sobre regime próprio de previdência social e fundo previdenciário previsto no art. 6º desta Lei. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001).

Decreto nº 3.048, de 6 de Maio de 1999 ²¹:

Da Competência para Arrecadar, Fiscalizar e Cobrar

Art. 229. (...)

§ 1º. (...)

§ 4º. A fiscalização dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos e dos militares da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos termos da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, será exercida pelos Fiscais de Contribuições Previdenciárias do Instituto Nacional do Seguro Social, devidamente credenciados pelo órgão próprio, sem prejuízo das atribuições e vantagens a que fazem jus, conforme orientação expedida pelo Ministério da Previdência e Assistência Social.

²¹ Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências.

(...)

Portaria nº 402, de 10 de Dezembro de 2008:

Da Auditoria

Art. 29. O MPS exercerá a orientação, supervisão e acompanhamento dos RPPS e dos fundos previdenciários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por meio dos procedimentos de auditoria direta e auditoria indireta.

§ 1º. A auditoria direta será exercida por Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil em exercício no MPS em conformidade com a Lei no 11.457, de 16 de março de 2007, devidamente credenciado pelo titular do Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público - DRPSP, da SPS, admitida a delegação do credenciamento para os titulares das unidades administrativas subordinadas.

(...).

§ 6º. A auditoria indireta é realizada internamente no Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público - DRPSP, da SPS, mediante análise da legislação, documentos e informações fornecidos pelo ente federativo.

Imperioso esclarecer que na Auditoria Indireta há o acompanhamento contínuo do cumprimento da legislação previdenciária, mediante encaminhamento de documentação específica, preenchimento periódico de demonstrativos e fornecimento de informações ao MPS, conforme determinado no parágrafo 6º acima citado.

Da exposição das normas apura-se que não há qualquer comando que atribua a União ou ao **MPS** a legitimidade ou competência para aplicar o **TAC** aos **RPPS**, além do que, não há sequer a discricionariedade, ato praticado com fundamento no poder reconhecido à Administração Pública de escolher, entre as diversas maneiras de agir, na aplicação dos princípios legais, aquela que con-

sidere mais conveniente ao interesse público. O ato discricionário é praticado nos limites da lei, com utilização da liberdade de agir da autoridade, segundo o critério que lhe pareça mais acertado. ²²

Sendo certo que a lei não traz palavras inúteis, ao tratar especificamente da questão “fiscalizar”, identifica-se, claramente, qual o ato a ser praticado quando constatada a irregularidade, como por exemplo, lavrar respectivos autos de infração, no caso de auditoria direta.

Neste mesmo diapasão, a redação do inciso III do art. 9º da Lei nº 9.717/98, remete ao parágrafo único do art. 8º, in verbis, o procedimento a ser adotado no caso de apuração de infrações:

Art. 8º. Os dirigentes do órgão ou da entidade gestora do regime próprio de previdência social dos entes estatais, bem como os membros dos conselhos administrativo e fiscal dos fundos de que trata o art. 6º, respondem diretamente por infração ao disposto nesta Lei, sujeitando-se, no que couber, ao regime repressivo da Lei no 6.435, de 15 de julho de 1977, e alterações subsequentes, conforme diretrizes gerais.

Parágrafo único. As infrações serão apuradas mediante processo administrativo que tenha por base o auto, a representação ou a denúncia positiva dos fatos irregulares, em que se assegure ao acusado o contraditório e a ampla defesa, em conformidade com diretrizes gerais.

O Processo Administrativo Previdenciário – PAP é regulamentado pela Portaria nº 530, de 24 de Novembro de 2014²³, do MPS e assim dispõe:

Art. 1º. O Processo Administrativo Previdenciário - PAP,

²² Disciplina o Processo Administrativo Previdenciário - PAP para análise e julgamento das irregularidades em Regime Próprio de Previdência Social - RPPS de Estado, do Distrito Federal ou de Município, apuradas em auditoria-fiscal direta.

²³ Disciplina o Processo Administrativo Previdenciário - PAP para análise e julgamento das irregularidades em Regime Próprio de Previdência Social - RPPS de Estado, do Distrito Federal ou de Município, apuradas em auditoria-fiscal direta.

no âmbito do Ministério da Previdência Social - MPS, destina-se à análise e julgamento das irregularidades em Regime Próprio de Previdência Social - RPPS de Estado, do Distrito Federal ou de Município, apuradas em auditoria-fiscal direta, observadas as normas contidas nesta Portaria.

Parágrafo único. *Não se aplica o disposto nesta Portaria à análise das irregularidades apuradas em auditoria indireta, que observará o ato normativo do MPS que dispõe sobre a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP.*

Como se vê, o PAP não se aplica às análises das irregularidades apuradas mediante auditoria indireta, justamente porque existe outro instrumento apropriado à imposição de sanções, como a não emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária, devendo ser observadas as normas constantes da lei específica.

Também se ressalta que o descumprimento dos critérios de exigência à emissão do CRP recai em sanções mais rigorosas, a teor do art. 7º da Lei 9.717/98:

Art. 7º *O descumprimento do disposto nesta Lei pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e pelos respectivos fundos, implicará, a partir de 1º de julho de 1999:*

I - *suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União;*

II - *impedimento para celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União;*

III - *suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais.*

IV - suspensão do pagamento dos valores devidos pelo Regime Geral de Previdência Social em razão da Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.043-20, de 28/07/2000).

O Certificado de Regularidade Previdenciária - **CRP**, instituído no âmbito da Administração Pública Federal pelo Decreto nº 3.788, de 11 de Abril de 2001 é o alicerce base do MPS à aplicação das punições aos **RPPS**, quando consumadas as irregularidades via auditoria indireta, eis que é o meio legal adequado que atestará o cumprimento dos critérios estabelecidos na Lei 9.717/98, conforme se extrai do artigo 1º do referido Decreto, abaixo reproduzido.

Art. 1º O Ministério da Previdência e Assistência Social fornecerá aos órgãos ou entidades da Administração Pública direta e indireta da União Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP, que atestará o cumprimento dos critérios e exigências estabelecidos na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, pelos regimes próprios de previdência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos seguintes casos:

I - realização de transferências voluntárias de recursos pela União;

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

III - celebração de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais;

IV - pagamento dos valores devidos pelo Regime Geral de Previdência Social em razão da Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999.

Parágrafo único. O Ministério da Previdência e Assistência Social disponibilizará, por meio eletrônico, o Certi-

ficado de Regularidade Previdenciária - CRP, para fins de atendimento do caput.

Além das exigências legais à emissão do **CRP**, desencadeia, inclusive, o registro da irregularidade no **CADPREV**, caso o **RPPS** não atenda a solicitação de documento ou de informações pelo **MPS**.

Observemos o teor da Portaria nº 204 de 10 de Julho de 2008, alterada pela Portaria de nº 563 de 26 de Dezembro de 2014, a qual implementou o Certificado de Regularidade Previdenciária.

(...)

Dos Critérios para Emissão do CRP

Art. 5º. *A SPS, quando da emissão do CRP, examinará o cumprimento, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, dos critérios e das exigências abaixo relativas aos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS:*

Do Registro e Controle das Exigências

Art. 10. *O cumprimento dos critérios previstos nesta Portaria será supervisionado pela SPS mediante auditoria direta ou indireta.*

§ 1º. *As irregularidades nos critérios previstos nos incisos I, XIV e XVI do art. 5º, quando observadas por meio de auditoria indireta, ou aquelas decorrentes de inobservância do disposto no § 6º ou nos §§ 12 a 14 do art. 5º resultarão em imediato registro no CADPREV, independentemente de notificação ao ente. (Redação dada pela Portaria MPS nº 563, de 26/12/2014).*

§ 2º. *O descumprimento das normas do Conselho Monetário Nacional, identificados quando do recebimento do Demonstrativo de que trata a alínea “d” do inciso XVI do art. 5º, causarão o imediato registro de irregularidade no CADPREV, cujos fundamentos serão disponibilizados ao ente por meio de notificação eletrônica.*

§ 3º. O descumprimento do critério previsto no inciso II do art. 5º, quando observado por meio da auditoria direta ou indireta e dos critérios previstos nos incisos III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XIII e XV do art. 5º, quando observados por meio da auditoria indireta, serão objeto de Notificação de Irregularidade encaminhada ao ente federativo por meio eletrônico. (Redação dada pela Portaria MPS nº 346, de 29/12/2009).

§ 5º. O não atendimento de solicitação de documentos ou informações pelo MPS, prevista no inciso XII do art. 5º, implicará no registro da irregularidade no CADPREV, imediatamente após o decurso do prazo estipulado.

Configurado está que o **CRP** é um instrumento inibidor de irregularidades e também sancionatório, legalmente previsto como forma de controle exercido pelo do **MPS**. Lançar o **TAC**, aleatoriamente, consiste no fenômeno denominado bis in idem, ou seja, repetição de sanção para o mesmo fato, não albergado pelo direito.

Pior, ainda que incompetente, a União, mediante representação do **MPS** criou uma cláusula de “descambo” ao dispor que este se obriga a emitir o **CRP** ao ente federativo, tão logo os responsáveis pela gestão do **RPPS**, incluindo o Prefeito, o Presidente do Instituto de Presidência e o Procurador Geral do Município, assinem o **TAC**.

Resta claro que o objetivo singular da União, foi o de tentar impedir as ações judiciais propostas pelos **RPPS** com o propósito de ver emitido o **CRP**, cujos resultados favoráveis obrigam àquela a fazer os repasses devidos aos **RPPS**, objeto de discussão Supremo Tribunal Federal, através da ACO 830/PR:

Defiro a tutela antecipada para afastar, a partir deste momento, o óbice vislumbrado pela União ao repasse obrigatório da compensação previdenciária bem como a observação,

doravante, da exceção imposta a partir da Lei nº 9.717/98, até mesmo quanto à realização de operações financeiras de que trata o artigo 7º dessa lei. 5. Ao referendo do Plenário. 6. Publiquem. Brasília, 21 de abril de 2006. Ministro MARCO AURÉLIO Relator.

O cerne é que o TAC, no direito previdenciário, é utilizado como meio de compensação, uma vez se vendo a União na obrigação de cumprir o desfecho judicial, tratou de vedar na base a propositura das ações, sem, contudo, considerar a legislação em vigor, a exemplo da Lei 7.347/85 a qual preleciona que poderá anuir o Termo de Ajuste de Conduta qualquer órgão público legitimado à ação civil pública, **instrumento processual na defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos**, que não se aplica na esfera dos institutos previdenciários. “Lei ora lei”?. (g.m.)

Também não foram respeitados os direitos-garantias, os quais, por se tratar de direitos fundamentais, se violados, geram delito de abuso de autoridade. A União extrapola sua competência de forma comissiva, na medida em que pratica o ato (imposição do TAC) a contrário sensu da norma constitucional garantidora do direito.

O STF, em situação análoga, assim posicionou-se sobre a questão:

O Termo de Ajustamento de Conduta, disciplinado no art. 5º, § 6º, da Lei 7.347/85, é um mecanismo para solucionar pacificamente os conflitos, que busca resolver a questão e evitar a propositura da Ação Civil Pública, revelando-se como uma alternativa menos desgastante, se comparada à instauração de um processo judicial, tanto sob o aspecto econômico quanto psicológico. Por outro lado, a par desta atuação relevante do Ministério Público do Trabalho, a atividade fiscalizadora desenvolvida pelo Ministério do Trabalho e Emprego é imperativa e concomitante, não existindo margem para qualquer subjetividade quanto à

aplicação de penalidades. As autoridades do Ministério do Trabalho e Emprego estão plenamente vinculadas ao princípio constitucional da legalidade, haja vista o art. 628, caput, da CLT, que impõe ao Fiscal do Trabalho a lavratura do auto de infração quando verificar o descumprimento a preceito de proteção do trabalhador, sob pena de responsabilidade pessoal, cumprindo ressaltar que o art. 11, I, da Lei 10.593/2002, também traz dispositivo que exige do Auditor Fiscal a verificação do cumprimento de disposições legais e regulamentares. Assim (...). 24

Para maior clareza, reproduzem-se as cláusulas mais importantes do TAC formatadas pelo MPS, enviado a um RPPS do Nordeste do Brasil, não citado o nome por questões éticas.

TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

Pelo presente instrumento, nos termos do art. 5º, § 6º, da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, e do artigo 4º-A da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, de um lado, a **UNIÃO**, por intermédio da **ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**, Órgão da Administração Pública Federal, nos termos da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 26.994.558/002-04, com sede no Setor de Autarquias Sul, Quadra 03, Lotes 5/6, Brasília-DF, neste ato representada pelo Consultor Jurídico do Ministério da Previdência Social, **VIRGILIO ANTONIO RIBEIRO DE OLIVEIRA FILHO**, brasileiro, casado, portador do RG nº 5315991 SSP/PE e do CPF nº 026.937.574-01, e do **MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL**, Órgão da Administração Pública Federal, nos termos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, inscrito no CNPJ/MF 00.394.528/0005-16, localizado na Esplanada dos Ministérios, Bloco 'F', em Brasília-DF, neste ato representado pelo Ministro de Estado da Previdência Social, **GARIBALDI ALVES FILHO**, brasileiro, casado, portador do RG nº 84.899 SSP/RN e do CPF nº 004.428.104-82, adiante denominado **COMPROMITENTE (...)**.

(...)

CLÁUSULA SÉTIMA – *Se compromete o Município de a abster-se de ingressar com ação judicial que tenha por objeto a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP obstada pela inobservância aos limites e condições estabelecidos na Resolução CMN nº 3.922, de 2010, ou aos demais critérios de organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social previstos na Lei nº 9.717/98 e nos atos normativos expedidos pelo MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. (grifei).*

(...)

CLÁUSULA DÉCIMA – *O MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL deverá adotar as medidas necessárias para a emissão do CRP para o Município de imediatamente depois da assinatura deste Termo, e durante o prazo de sua vigência, desde que não haja outros impedimentos apontados pelo CADPREV, não tratados no presente Termo. (grifei).*

Ainda que se verifique a necessidade de criar mecanismos de prudência na condução do controle externo, o Estado não age ao estrito rigor da lei. Cumpre trazer a colação que os **RPPS**, além de serem controlados externamente pelos órgãos legalmente competentes, são “capitaneados”, indiretamente, inclusive pela *Anbima* que, embora seja uma Associação Civil sem Fins Lucrativos, de direito privado, exerce um poder insuperável, ao submeter os investidores, dentre eles os Institutos de Previdência a adquirir os ativos, no caso os Títulos Públicos Federais, via mercado financeiro secundário, de acordo com o preço por ela divulgado em seu website.

Caso o **RPPS** venha a adquirir Título Público Federal (NTNs, LTN, LFT) fora dos preços dispostos pela Anbima (variação entre mínimo, médio e máximo) o Banco Central é informado, que por

sua vez informa o Tribunal de Contas e o Ministério Público, que por sua vez ajuíza Ação de Improbidade Administrativa, também sob o manto da legalidade, alicerçado em um convênio firmado entre o Banco Central do Brasil e Anbima.

O Banco Central do Brasil não tem poderes para delegar algumas atividades, inerentes a sua competência, como no caso citado (em tese), porém, como não é objeto do presente artigo, foi comentado apenas a título elucidativo de supostos “despotismos”, reconhecidos e validados pelos diversos e variados órgãos públicos.

5.1. Destinação do Recurso do eventual pagamento da multa cominatória, pactuado no TAC entre MPS e RPPS

Na eventualidade de o RPPS descumprir uma das cláusulas instituída no TAC, obriga-se ao pagamento da multa cominatória diária. Para onde vai este recurso? É revertido em favor de quem?

No caso do meio ambiente e do direito do consumidor, a multa é revertida em favor da reparação do dano ou a vítima e neste caso? (g.m.). Não há qualquer previsão legal.

Constitui-se, no mínimo, uma aberração jurídica, além de retratar-se em abuso de autoridade os atos culposos ou dolosos praticados ao arrepio do ordenamento jurídico vigente, contrários à lei e ao direito positivo, com evidente desvio de poder.²⁵

Positivar o TAC é um ato contra a lei em sentido amplo, formal, material e ideológico e não pode o MPS alegar estrito cumprimento do dever, pois ninguém está obrigado a cumprir ordem manifestamente ilegal em tempo de paz, conforme dispositivo constitucional.

CONCLUSÃO

Evidente está a manifesta intenção da União, representada pelo MPS que, na qualidade de órgão fiscalizador e controlador

²⁵ MONTEIRO. Samuel. Crimes Fiscais e Abuso de Autoridade. 1ª. Ed. Hemus. SP. 1993

optou pela emissão do **CRP**, condicionada a assinatura do **TAC** pelos responsáveis do **RPPS**.

Caracteriza-se o abuso de poder, pois que como autoridade, a União e o **MPS** excedem o poder discricionário para um fim estranho, inclusive à intenção do legislador. Estranho, ainda, o Tribunal de Contas acolher este ato.

O equilíbrio da ordem jurídica se rompe quando o **MPS**, a pretexto de cumprir a lei, atua de forma abusiva e pratica atos que atentam contra a licitude do objeto pretendido, cujos fins são diversos daqueles pretendidos pelo legislador, além de afrontar contra certos e determinados direitos-garantias, também assegurados pela Constituição.

Inexistem fundamentos legais e relevantes que dê supedâneo a União ou ao **MPS** para inserir o **TAC** no ordenamento jurídico, o que resulta em falta de legitimidade e competência.

Ambos os instrumentos são de condão sancionatório, mas, o **CRP** está placitado em lei, enquanto o **TAC**, embora legalmente previsto em outros âmbitos do direito, não traz a baila a competência expressa a União e ao **MPS** para aplica-lo aos **RPPS**, tornando o ato nulo de pleno direito, pois que eivado de vício e revestido de falsa legalidade, com efeito ex tunc.

Referido ato não pode merecer a guarida do direito, que não alberga nem aprova delitos ou ilícitos, muito menos abuso, arbítrio ou exercício irregular do direito. O abuso de poder se caracteriza pela prepotência da autoridade administrativa, encoberta sob o manto da legalidade, seja pelo ato comissivo ou omissivo. O ato, que é regrado e vinculado, é exercido arbitrariamente. Há abuso de poder quando a autoridade usa de um poder discricionário para um fim estranho à intenção do legislador. 26

Conclui-se, por consequência, que são ineficazes todos os atos que caracterizem abuso de poder, devendo ser retirados do campo de produção de quaisquer efeitos jurídicos, pela própria administração pública, no exercício da autotutela, ou pelo poder judiciário por provocação do prejudicado.