

Regimes Próprios: Aspectos Relevantes

Volume 12

Coordenadora:
Lucia Helena Vieira



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



Agência Brasileira do ISBN
ISBN 978-65-80027-00-2



9 786580 027002

APRESENTAÇÃO

A Previdência Social no Brasil é tema que sempre parece estar em pauta, mas a questão que desafia os gestores é aquela que diz respeito às projeções para o futuro. O cenário persistente de crises econômicas, recessão e deterioração dos postos de trabalho são fatores que contribuem para a redução do número de contribuintes, desequilibrando, ainda mais, as contas da previdência.

Somando-se a isso, nas últimas décadas, o Brasil viu sua população idosa aumentar em um ritmo mais rápido do que o previsto, devido à queda da fecundidade e ao aumento da expectativa de vida do brasileiro, segundo dados do IBGE-Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

A publicação deste livro tem propósito de contribuir para uma melhor compreensão deste novo cenário, incentivando o debate qualificado no que tange a realidade dos Regimes Próprios de Previdência, apresentando artigos de autores que tem dedicado esforço profissional e pessoal para a construção de um modelo de previdência que assegure a justiça e a sustentabilidade para os servidores públicos no Brasil.

Ao longo dos artigos são analisados temas significativos e abordados fatores determinantes, a fim de auxiliar no planejamento de ações governamentais em um processo voltado a atingir objetivos relevantes neste momento atual de mudanças e incertezas em que atravessa o nosso país.

Esta obra é mais um marco para a APEPREM e a ABIPEM, uma vez que em 2018 chegamos à 12ª edição do livro, um trabalho de fomento à cultura previdenciária, que tem atuado na formação de gestores, contribuindo, assim, para a qualificação técnica e o fortalecimento dos Regimes Próprios de Previdência no Estado de São Paulo e no Brasil.

Espera-se com esta publicação que os leitores consigam extrair ensinamentos e que, com isso, cumpra seu propósito de difundir e expandir o alcance do conhecimento a todos àqueles que se dedicam ao estudo e à gestão da previdência social.

Boa Leitura!

Luiz Carlos K. Brenha de Camargo
Presidente APEPREM

José Augusto Ferreira de Carvalho
Presidente ABIPEM

Sumário

Artigo 01

A pensão previdenciária no âmbito dos RPPS:

Implicações do rol de beneficiários e da guarda do menor no direito à pensão por morte01

Magadar Rosália Costa Briguet

Artigo 02

A Garantia da Preservação do Valor Real da Aposentadoria de Servidor Público sem Direito a Paridade e Inexistência de Lei de Reajuste08

Fernando Ferreira Calazans

Artigo 03

O Instituto da Paridade nos Colegiados Previdenciários25

Ronaldo Ribeiro

Artigo 04

Aplicação da Teoria da Carteira de Makowitz e seu Comportamento em Relação à Meta Atuarial de um RPPS45

Eduardo Augusto Reichert, CFP® / Raphael Roberto de Góes Reis / Alexandre Lopes Gomes

Artigo 05

Salário Maternidade para a Mãe não Gestante de Casal Homoafetivo65

Douglas Tanus Amari Farias de Figueiredo

Artigo 06

O Estado do Espírito Santo e a Previdência Complementar71

Alexandre Wernersbach Neves

Artigo 07

O Sistema de Previdência Social de Portugal / Alguns aspectos e curiosidades79

Majoly Aline dos Anjos Hardy

Artigo 08

Aspectos Relevantes da Gestão dos RPPS - Livro89

Diana Vaz de Lima

Artigo 09

Planilha de Proventos - Parcelas Remuneratórias para Inatividade100

Áurea Maria Abranches Soares

Artigo 10

Desaverbação e Fracionamento de Tempo de Contribuição115

Cleuton de Oliveira Sanches

Artigo 11

O Papel Fundamental dos Tribunais de Contas na Aferição do Equilíbrio Financeiro e Atuarial dos Regimes Próprios de Previdência127

Simone Reinholz Velten

Artigo 12

Gestão de Investimentos e seus Reflexos Atuarias e Contábeis134

Ronaldo de Oliveira, MSc. / Marcos Augusto Paro de Almeida

A pensão previdenciária no âmbito dos RPPS: Implicações do rol de beneficiários e da guarda do menor no direito à pensão por morte

Magadar Rosália Costa Briguet¹

A pensão por morte constitui um dos benefícios amparados pela previdência social, ou seja, a morte do segurado faz surgir para os beneficiários o direito a prestações econômicas que lhes garantam a sobrevivência².

Seu fundamento encontra-se na situação de necessidade social que recai sobre a família do segurado, que não tem condições de, por si só, realizar o próprio sustento.

No âmbito dos regimes próprios de previdência social, as sucessivas alterações constitucionais e infraconstitucionais, que disciplinam a concessão do referido benefício, têm ensejado o aparecimento de alguns temas polêmicos.

Esboço histórico

Na vigência da Constituição Federal de 1967, com a redação da EC 1/69, a pensão por morte, legada pelos servidores públicos, não era matéria tratada em nível constitucional, sendo, portanto, disciplinada no âmbito da legislação de cada ente³.

À época, nos Municípios, a Lei Orgânica era estabelecida pelo respectivo Estado e a matéria previdenciária, via de regra, dela não constava, sendo remetida à legislação local.⁴

Com a edição da Constituição Federal de 1988 constitucionalizou-se a pensão por morte legada pelo servidor, sendo expressamente estabelecido, no § 5º do art. 40, o seu valor, que correspondia à totalidade dos vencimentos ou proventos do servidor falecido, até o limite estabelecido em lei, garantida a paridade.⁵

¹ Consultora Jurídica da APEPREM e ABIPEM

² Heloísa Hernandez Derzi in Os beneficiários da pensão por morte, cit. Sastre Ibarreche, ed. lex, 2004, p. 206.

³ No âmbito do Estado de São Paulo, por ex., a matéria era regulada pela Lei Complementar 180/78.

⁴ No Estado de São Paulo, vigorou o Decreto-Lei Complementar no 9/69.

⁵ Pensão por morte do servidor público. Aplicação do <art>. <40>, § 5º, da CF. Esta Corte já firmou entendimento segundo o qual esse dispositivo, que é autoaplicável, determina a fixação da pensão por morte do servidor público no valor correspondente à totalidade dos vencimentos ou proventos que ele percebia. Precedentes. Inexigibilidade, por outro lado, da observância do art. 195, § 5º, da CF, quando o benefício é criado diretamente pela Constituição." (RE 220.742, Rel. Min. Néri da Silveira, julgamento em 3-3-1998, DJ de 4-9-1998.) No mesmo sentido: RE 552.561-AgrR, Rel. Min. Dias Toffoli, julgamento em 13-12-2011, Primeira Turma, DJE de 29-2-2012; AI 549.482-AgrR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 17-3-2009, Primeira Turma, DJE de 17-4-2009.

Portanto, a partir da promulgação da Constituição Federal, a pensão deixada por servidores não poderia mais ser fixada mediante critérios que não respeitassem a Lei Maior.

Posteriormente, com a instituição do regime próprio dos servidores públicos, a Emenda Constitucional no 20 alterou a redação, mantendo, basicamente, o benefício da pensão por morte no valor correspondente à totalidade dos vencimentos ou proventos do servidor falecido, remetendo como limite do benefício ao § 3º do art. 40 e mantida a paridade como regra de revisão e reajuste do benefício.

A Emenda Constitucional 41, de 2003, modificou sensivelmente a fórmula de cálculo da pensão, abrindo a possibilidade de limite para a integralidade do benefício, suprimindo a paridade e instituindo, apenas, critério de reajuste que preserve o valor real do benefício (§§7º e 8º do art. 40).

Importante ressaltar de todo modo, que as normas constitucionais sobre as pensões por morte dos servidores públicos só dispõem sobre critério de cálculo e reajuste do benefício, deixando todos os outros aspectos, por exemplo, especificação dos dependentes, critérios de dependência econômica, forma de rateio entre dependentes e extinção do benefício para o regramento infraconstitucional.

Neste artigo, desenvolveremos dois aspectos relativos à pensão por morte dos servidores públicos, segurados dos regimes próprios: o rol de beneficiários da pensão previdenciária nos regimes próprios e a pensão a menor sob guarda, ambos tratados quer no plano legislativo, quer no plano da jurisprudência dos nossos Tribunais, que se vai formando a esse respeito.

Beneficiários da pensão por morte

No que tange aos dependentes dos beneficiários da pensão previdenciária, a Constituição Federal, para a previdência social, diferenciou a figura do cônjuge ou companheiro, da figura dos dependentes, deixando para o legislador infraconstitucional a qualificação desses dependentes (art. 201, inciso V).

É bem de se notar que o regime geral, ao disciplinar a matéria, não fez a distinção prevista na Constituição Federal e acabou por qualificar a todos os beneficiários da pensão por morte como dependentes.

O art. 16 da Lei no. 8.213, de 1991, elencou os dependentes, separados por classes⁶.

No âmbito dos regimes próprios, a Lei federal no. 9.717, de 1998⁷, em seu art. 5º, mais uma vez objetivando a aproximação entre os regimes previdenciários, o geral e os próprios, previu expressamente que os entes federativos não poderiam conceder benefícios distintos dos previstos no regime geral.

A primeira indagação que exsurge da leitura do dispositivo refere-se ao sentido e alcance do dispositivo. Nele estariam incluídos benefícios e beneficiários?

Embora pareça, à primeira vista, que na noção de benefício estaria compreendido o respectivo beneficiário, a jurisprudência não se tem alinhado a essa compreensão, entendendo que a vedação implicaria apenas a concessão de benefícios distintos dos previstos no regime geral, podendo, ipso facto, a legislação do ente dispor sobre os beneficiários, estabelecendo o rol que entender pertinente (observados os princípios constitucionais que fundamentam o regime), no exercício de sua autonomia constitucional.

A posição do Supremo Tribunal Federal, em várias decisões, alinha-se nesse sentido.

Confira-se a ementa produzida no seguinte acórdão:

AGRAVO REGIMENTAL NO MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. MENOR SOB GUARDA DE SERVIDOR PÚBLICO. FALECIMENTO: PENSÃO TEMPORÁRIA. ART. 217, INC. II, AL. B, DA LEI N. 8.112/1990. NEGATIVA DE REGISTRO. LEI N. 9.717/1998, ART. 5º. PRETENSO EFEITO DERROGATÓRIO NOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL: INOCORRÊNCIA. AGRAVO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO (AgR em MS 32.907, 2ª Turma, Rel. Min. Carmen Lúcia, p. 23.06.2015)

Releva considerar que as razões aduzidas no referido acórdão são muito importantes, ao se reportar ao julgamento do MS 31.770, onde se

⁶Art. 16.....

I - o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave

II - os pais;

III - o irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave.

⁷A Lei 9.717, 1998, foi editada por força do art. 24, XII, e seu § 1º, da Constituição Federal, objetivando instituir

enfrentou o núcleo central do debate no sentido de se a vedação do art. 5º da Lei no. 9.717/98 poderia ser feita e se estaria também limitada aos benefícios em espécie ou alcançaria também os requisitos legais exigidos para sua concessão.

Na decisão restou claro que a Lei 9.717/98 não tem o condão de revogar dispositivos das leis previdenciárias locais no tocante ao rol de beneficiários por elas eleitos. Enfatizou a competência dos entes para criar e dispor sobre o regime próprio de seus servidores, com a observância de critérios pelos quais seja preservado o equilíbrio financeiro e atuarial e das normas gerais estabelecidas pela União, conforme exposto, respectivamente, no caput do art. 40 e no art. 24 da Constituição da República.

No mesmo sentido encontram-se os seguintes julgados:

MS 31911 MC AgR/DF, 1ª Turma, Rel. Min. Edson Fachin, Dje 20.10.2016; MS 25.823, Rel. p/ o ac. Min. Ayres Britto, julgamento em 25.6.2008, Plenário, DJE de 28.8.2009; MS 31.861 MC/DF, Rel. Min. Rosa Weber, DJe. 06.02.2013.

No Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, localizam-se decisões na mesma direção, conforme demonstram os seguintes julgados:

AC n.º1003359-25.2013.8.26.0053, São Paulo, Rel. Des. Décio Notarangeli, j.02.4.2014; Ap. 0018028-03.2013.8.26.0053, 7ª Câmara de Direito Público, j. 23.06.2014; Ap.1003359-25.2013.8.26.0053, j.02.04.2014; Ap. 0018652-52.2013.8.26.0053, 9ª Câmara de Direito Público, j. 25.06.2014; Ap.0000061-14.2013.8.26.0224, 5ª Câmara de Direito Público, j. 16.06.2014; Ap. 0016338-36.2013.8.26.0053, 5ª Câmara de Direito Público, j. 16.06.2014.

Assim, a mais recente alteração das Leis no. 8.213/91 (Plano de Benefícios do RGPS) e da Lei no.8.112/90 (regime jurídico dos servidores federais), pela Lei no. 13.135, de 2015⁸, que, dentre outras disposições, modificou sensivelmente os critérios de concessão da pensão por morte para os segurados do RGPS e do RPPS dos servidores federais, **não se aplica automaticamente aos regimes próprios dos demais entes da federação, exigindo que cada um edite lei específica nesse sentido.**

⁸Lei resultado da conversão da MP 664/2015.

A própria Secretaria da Previdência Social, pela edição de nota técnica⁹, **recomendou a adoção**, pelos entes federados, **por meio de lei própria**, do rol de beneficiários adotados pela Lei federal.

Justifica-se a recomendação tendo em vista os parâmetros internacionais da pensão previdenciária, a necessidade de correção das distorções na concessão do benefício, em especial, às viúvas jovens, a manutenção do princípio do equilíbrio-financeiro do regime e efetivação do princípio da aproximação entre os regimes previdenciários.

Em assim sendo, os entes federados poderão à semelhança da Lei federal citada, adotar o rol de dependentes, os critérios de concessão nela fixados, entretanto, detêm autonomia para dispor sobre outros aspectos do benefício, tais como: idade limite dos filhos, exclusão de dependentes, reversão de cotas.

Com efeito, com exceção do cálculo do benefício e de seu reajuste, pontos esses disciplinados expressamente pela Constituição Federal, para os servidores públicos, conforme já assinalado, parece-nos que os demais tópicos que abrangem a pensão previdenciária constituem matéria de reserva legal específica dos entes federados.

Destarte, alguns entes já procederam às adaptações necessárias, adotando a idade-limite de 18 anos para os filhos, outros estendem o benefício aos filhos maiores até 24 anos, desde que estudantes universitários. Há também aqueles que disciplinam a concessão da pensão ao ex-cônjuge, na proporção de sua pensão alimentícia e tratam a reversão da pensão apenas aos integrantes do mesmo grupo familiar e ainda aqueles que admitem os pais concorrendo com a classe dos preferenciais, ou seja, junto aos cônjuges, companheiros (as), filhos menores ou inválidos.

De qualquer modo, é preciso ficar claro que qualquer mudança feita na legislação do ente federado, não há de colher as situações pretéritas, já constituídas, eis porque a jurisprudência do STF consolidou-se no sentido de que a lei que disciplina o recebimento por pensão por morte é aquela em vigor na data do óbito do segurado.

⁹Nota Técnica 11/2015, CGNAL/DRPSP/SPPS:

nenhuma das regras da Lei nº 8.112, de 1990, se estende automaticamente aos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O chefe do Poder Executivo de cada ente federativo detém a competência para iniciar as leis que tratem de regras aplicáveis aos servidores, obedecidos os parâmetros da Constituição e das normas gerais. O art. 61, § 1º, II, c, da Constituição Federal prevê essa competência quanto ao Presidente da República, mas esse dispositivo é de reprodução obrigatória aos demais entes federativos, em razão do Princípio da Simetria. **As novas disposições da Lei nº 8.112, de 1990, podem apenas ser utilizadas como paradigma para elaboração das leis de cada ente a respeito dos temas de que trata.**

Quanto às normas do RGPS, estabelecidas na Lei nº 8.213, de 1991, há previsão no art. 40, § 12 da Constituição Federal de sua aplicação aos RPPS, mas somente no que lhes for cabível. **Mesmo as regras do RGPS que são consideradas passíveis de extensão aos servidores não têm a força de revogar as previsões das leis locais que estiverem de acordo com as normas gerais da Lei nº 9.717, de 1998, e com a Constituição Federal e suas Emendas.** Portanto, ainda que cabíveis, as normas do RGPS somente são válidas aos RPPS se reproduzidas na lei local ou se houver omissão dessa lei em relação a algum aspecto.

Por sua vez, o Superior Tribunal de Justiça editou a **súmula 340**, segundo a qual a lei aplicável à concessão de pensão previdenciária por morte é aquela vigente na data do óbito do segurado.

O menor sob guarda

Pela sua expressiva presença nos regimes próprios, não poderia deixar de ser abordada a exclusão do menor sob guarda da Lei no. 8.213, de 1991 (a partir da Lei no. 9.528/97¹⁰) e a sua não previsão pela maioria dos regimes próprios, que editaram suas respectivas leis previdenciárias, a partir da EC 20/98.

Embora o Supremo Tribunal Federal não tenha decidido as ADI 4878 e 5083, onde se discute que seja dada interpretação conforme a Constituição Federal ao § 2º do art. 16 da Lei no. 8213/91, ou seja, que seja reconhecido o direito das crianças e adolescentes sob guarda de ser incluídos entre os beneficiários do RGPS, o fato é que a jurisprudência dos Tribunais superiores tem feito prevalecer o Estatuto da Criança e do Adolescente em relação ao regramento previdenciário, no sentido de reconhecer o direito do menor sob guarda ao benefício da pensão por morte deixada pelo guardião.

O acórdão abaixo traz a seguinte ementa:

AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. PENSÃO POR MORTE INSTITUÍDA EM FAVOR DE MENOR SOB GUARDA. POSSIBILIDADE. INAPLICABILIDADE DO ART. 5º DA LEI 9.717/98. JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. 1. É devida a pensão por morte, de caráter temporário, a menor que esteja sob guarda de servidor público federal na data do seu falecimento. 2. Não se aplica à pensão por morte decorrente de relação estatutária a reforma promovida pela Lei 9.528/97, no ponto em que excluiu a equiparação do menor sob guarda judicial aos dependentes do segurado (art. 16, § 2º, da Lei 8.312/91). 3. Agravo regimental ao qual se nega provimento. (MS 31.911MC-AgR/DF, 1ª Turma, Rel. Edson Fachin, DJe 20.10.2016)

De sua vez, o Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do PUIL 67, embora tenha negado o pedido de uniformização requerido pelo INSS, deixou registrado que a Corte Especial do STJ, na assentada do

¹⁰A lei no. 8213/91 admite tão somente o menor sob tutela.

dia 12.12.2016, firmou, no entanto, entendimento no sentido de que o art. 33, § 3º da Lei no. 8.069/90 (ECA) deve prevalecer sobre a modificação legislativa promovida na lei geral de previdência social, porquanto, nos termos do art. 227 da Constituição, é norma fundamental o princípio da proteção integral e preferência da criança e do adolescente (ERESP 1.141.788/RS, Rel. Min. João Otávio de Noronha, Corte Especial, Dje. 16.12.2016).

Da mesma forma, a 1ª seção do STJ, no julgamento do REsp 1.411.258/RS, em 11.10.2017, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho chancelou o referido entendimento da Corte Especial no sentido de garantir ao menor sob guarda a pensão previdenciária decorrente do óbito do seu guardião.

De todo modo, para a concessão, parece ser necessária a comprovação da dependência econômica do menor em relação ao guardião, no momento de seu falecimento, consoante decisões iterativas do Superior Tribunal de Justiça¹¹.

Por certo, os gestores do regimes próprios devem contar com instrumentos próprios para prevenir-se contra situações fraudulentas, que não se compadecem com a finalidade da pensão previdenciária, que é de garantir aos dependentes econômicos do segurado, que falece, recursos para sua subsistência.

Enfim, os aspectos aqui debatidos demonstram que, ao contrário do que possa parecer, a análise da pensão previdenciária, em seu complexo contexto normativo, não é tarefa fácil, exigindo significativo esforço dos operadores do direito.

¹¹CONSTITUCIONAL E PREVIDENCIÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. PENSÃO POR MORTE. MENOR SOB GUARDA JUDICIAL DA FALECIDA. SERVIDORA PÚBLICA. PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA PROTEÇÃO INTEGRAL A CRIANÇAS E ADOLESCENTES (CF, ART. 227). PREVALÊNCIA DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. CONCESSÃO DA ORDEM. 1. O menor sob guarda judicial de servidor público **do qual dependa economicamente no momento do falecimento** do responsável tem direito à pensão temporária de que trata o art. 217, II, b, da Lei 8.112/90. 2. O art. 5º da Lei 9.717/98 deve ser interpretado em conformidade com o princípio constitucional da proteção integral à criança e ao adolescente (CF, art. 227), como consectário do princípio fundamental da dignidade humana e base do Estado Democrático de Direito, bem assim com o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90, art. 33, § 3º). 3. Segurança concedida. (MS 201303751710, Corte Especial, Rel. Min. Raul Araújo, Dje 02.02.2016). Nesse sentido: AgREsp 201501946761, 2ª Turma, Herman Benjamin, Dje 20.11.2015; AgaREsp 201500947640, 2ª Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, Dje. 18.11.2015.

A GARANTIA DA PRESERVAÇÃO DO VALOR REAL DA APOSENTADORIA DE SERVIDOR PÚBLICO SEM DIREITO À PARIDADE E A INEXISTÊNCIA DE LEI DE REAJUSTE

Fernando Ferreira Calazans¹

SUMÁRIO: 1 INTRODUÇÃO. 2 A BENEVOLÊNCIA DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. 3 REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS, EQUILÍBRIO ATUARIAL E EXTINÇÃO DA PARIDADE. 4 DO ALCANCE DO DIREITO À PRESERVAÇÃO DO VALOR REAL DAS APOSENTADORIAS E PENSÕES DE SERVIDORES PÚBLICOS. 4.1 Do conceito doutrinário e jurisprudencial de revisão geral de vencimentos. 4.2 Da orientação doutrinária e jurisprudencial quanto à revisão geral de vencimentos. 4.3 Da (in)aplicabilidade da orientação jurisprudencial sobre revisão geral de vencimentos de servidor quanto à preservação do valor real de aposentadorias e pensões sem paridade. 4.4 Das consequências quanto a não aplicação do INPC para as aposentadorias e pensões sem direito à paridade concedidas por RPPS estaduais e municipais. 5 NOTAS FINAIS. REFERÊNCIAS.

RESUMO

Este artigo analisa o direito à preservação do valor real das aposentadorias e pensões por morte de servidores, ante a inexistência de leis de reajustamento promulgadas pelos entes federados. Como resultado, observou-se que doutrina e jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) divergem quanto à autoaplicabilidade do art. 37, X, da Constituição Federal de 1988 (CF/88) para fins de aplicação de índice inflacionário para efetuar a revisão geral anual de vencimentos, mas que convergem quanto à autoaplicabilidade do art. 40, § 8º, da CF/88 para fins de assegurar a inflação e conceder o reajuste das aposentadorias e pensões de servidores públicos. Ao final, alerta para possível movimento de renúncia às aposentadorias concedidas por regimes próprios de previdência social estaduais e municipais, fato que merece atenção por parte das instituições públicas do país.

Palavras-chave: servidor público, aposentadoria, reajuste, previsão legal.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo, recentemente publicado no Boletim de Direito Administrativo (CALAZANS, 2017), trata da questão relativa à inexistência de lei prevenido reajuste para as aposentadorias e pensões de servidores públicos sem direito à paridade e que, devido ao seu ineditismo e caráter propositivo, merece ser republicado com adaptações.

¹Advogado, Mestre em Administração Pública e Especialista em Gestão Previdenciária e em Direito Público, certificado pelo Instituto de Certificação de Seguridade Social. É professor da Faculdade Batista de Minas Gerais e da Escola de Contas do TCEMG, professor convidado da Faculdade de Direito da UAN/Angola, Diretor de Seguridade do Fundo de Pensão OABPrevMG, membro da Comissão de Direito Previdenciário da OAB/MG.

O país encontra-se submerso em crise econômica em virtude de escândalos de corrupção recentes. Em virtude da escassez de recursos, é reduzida a probabilidade de envio de projetos de lei que preveja reajuste para aposentados e pensionistas que não possuem o direito à paridade, vinculados a regimes próprios de previdência social (RPPS), que garantem proteção previdenciária a servidores públicos titulares de cargo de provimento efetivo.

Atualmente, há 2.115 (dois mil, cento e quinze) RPPS em funcionamento no país, sendo um RPPS federal, vinte e sete estaduais e dois mil e oitenta e sete municipais. (BRASIL, 2016)

Diante desse contexto, o artigo objetiva analisar a efetividade do princípio da preservação do valor real das aposentadorias e pensões por morte de servidores previsto no § 8º do art. 40 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), ante a inexistência de leis de reajuste promulgadas pelos entes federados.

Para tanto, este artigo está organizado da seguinte forma. Após esta introdução, será descrita a benevolência dos RPPS (seção 2), as reformas previdenciárias e os seus objetivos (seção 3), além do alcance do direito à preservação do valor real das aposentadorias e pensões de RPPS (seção 4). Ao final, são apresentadas as notas finais (seção 5).

2 A BENEVOLÊNCIA DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Considera-se instituída a Previdência Social com a publicação do Decreto nº 4.682 de 1923, a Lei Eloy Chaves, que determinou a criação de uma Caixa de Aposentadoria e Pensão (CAP) aos empregados de cada empresa ferroviária com vistas a conceder os benefícios de aposentadoria e pensão. Até então, os esquemas de proteção social eram restritos ao setor público, classes com maior poder de enforcement perante o Estado. (CALAZANS, 2012b)

Após, foram criadas outras CAP para amparar trabalhadores de outros ramos, que, na década seguinte, foram transformadas em Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP), que passaram a garantir benefícios para uma mesma categoria profissional.

Mesmo após a publicação da Lei nº 3.807 de 1960², que unificou os planos de custeio e de benefício dos IAP, e do Decreto-lei nº 72 de

²Art. 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;"

1966, que os unificou e transformou no Instituto Nacional de Previdência Social, os servidores públicos mantiveram os seus regimes especiais de previdência.

Em decorrência desse tratamento diferenciado, os regimes de previdência dos servidores públicos garantiram, ao longo da história, benefícios privilegiados, sem lógica contributiva. Como exemplo, cite-se a aposentadoria correspondente à última remuneração do cargo efetivo, mesmo que o servidor tivesse assumido esse cargo há pouco tempo. Cite-se também a regra de reajuste da paridade, em que todo aumento ou vantagem concedido ao servidor em atividade devia ser estendido aos aposentados e pensionistas, além da benesse segundo a qual os períodos de licença-prêmio adquiridos até 15/12/1998 podiam ser computados em dobro, ficticiamente, para fins de aposentadoria.

Essa benevolência (CAETANO, 2006, TAFNER, 2007) ocasionou um elevado déficit nas contas dos RPPS. De acordo com Giambiagi (2007), em 1998, enquanto o Regime Geral de Previdência Social possuía um déficit de 0,7% do Produto Interno Bruto (PIB), os RPPS federal, estaduais e municipais, tomados em conjunto, um de 3,7% do PIB.

Diante desse quadro, foram promovidas duas reformas previdenciárias no país por meio da publicação das Emendas Constitucionais (EC) nº 20/1998 e nº 41/2003.

3 REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS, EQUILÍBRIO ATUARIAL E EXTINÇÃO DA PARIDADE

Em 1998, foi publicada a Emenda Constitucional (EC) nº 20, que reformulou a previdência brasileira em seus três pilares, o regime geral, a previdência complementar e os mais de dois mil (BRASIL, 2014) regimes próprios de previdência social, atualmente existentes.

Até o advento da EC nº 20, diante da ausência de lógica financeira e atuarial³ aplicadas à gestão previdenciária dos servidores públicos, apuraram-se consideráveis déficits nos RPPS. (GIAMBIAGI, 2007)

Aludida reforma instituiu novos paradigmas previdenciários, tais como a necessidade de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial, o caráter contributivo, a extinção da contagem de tempo fictício e a vinculação da receita previdenciária, entre outros. (COELHO, 2014)

³Os benefícios dos RPPSs não guardavam correlação com a contribuição, mas sim com a última remuneração. Até 1998, contava-se em dobro as férias-prêmio para aposentadoria.

Como várias questões não foram tratadas pela reforma de 1998 e diante da persistência dos déficits dos RPPS (PINHEIRO, 2002), a previdência dos servidores públicos passou por nova reforma, dessa vez, por meio da publicação da EC nº 41, de 2003.

Referida reforma tratou de instituir: o caráter solidário dos RPPS mediante a taxação das aposentadorias e pensões dos RPPS; o redutor de 30% para as pensões cujas remunerações superem o teto dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS); o cálculo das aposentadorias pela média; além de extinguir o direito à paridade para as novas pensões⁴ e as aposentadorias concedidas pela regra da média.

O direito à paridade, extinto pela EC 41, foi substituído pelo reajuste anual para preservar, em caráter permanente, o valor real das aposentadorias e pensões na forma da lei, nos termos da nova redação conferida ao § 8º do art. 40 da CF/88 pela sobredita Emenda, segundo a qual “é assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei”.

Essa regra de reajuste foi dotada de eficácia com a publicação da Medida Provisória (MP) nº 167/04, convertida na Lei nº 10.887/04.

A redação originária do art. 15 da citada Lei nº 10.887 previa que tais benefícios seriam reajustados na mesma data em que se desse o reajuste dos benefícios do RGPS, restando silente sobre o índice de reajuste a ser aplicado, nos seguintes termos:

Art. 15. Os proventos de aposentadoria e as pensões de que tratam os arts. 1º e 2º desta Lei serão reajustados na mesma data em que se der o reajuste dos benefícios do regime geral de previdência social.

Quanto à data de reajuste dos benefícios do RGPS, o art. 41-A da Lei nº 8.213/91⁵ prevê que serão reajustados anualmente na mesma data do reajuste do salário mínimo, que, por sua vez, é atualizado no dia 1º de janeiro, ex vi do disposto no art. 2º da Lei nº 12.382/11⁶.

⁴Com exceção daquelas derivadas de óbito de servidor aposentado pelo art. 3º da EC 47/05 e pelo art. 6º-A da EC nº 41/03, incluído pela EC nº 70/12.

⁵Art. 41-A. O valor dos benefícios em manutenção será reajustado, anualmente, na mesma data do reajuste do salário mínimo, pro rata, de acordo com suas respectivas datas de início ou do último reajustamento, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC, apurado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.”

⁶Art. 2º - Ficam estabelecidas as diretrizes para a política de valorização do salário mínimo a vigorar entre 2012 e 2015, inclusive, a serem aplicadas em 1º de janeiro do respectivo ano.

Em 2008, a MP nº 431 supriu a ausência de indicação do índice a ser utilizado pelos RPPS para reajustar os benefícios sem direito à paridade, dando nova redação ao art. 15 da Lei nº 10.887. Segundo essa redação, os benefícios sem direito à paridade seriam atualizados, a partir de janeiro de 2008, nas mesmas datas e índices dos reajustes dos benefícios do RGPS, conforme adiante transcrito:

Art. 15. Os proventos de aposentadoria e as pensões de que tratam os §§ 3º e 4º do art. 40 da Constituição Federal e art. 2º da Emenda Constitucional nº 41, de 29 de dezembro de 2003, nos termos dos arts. 1º e 2º desta Lei, serão atualizados, a partir de janeiro de 2008, nas mesmas datas e índices utilizados para fins dos reajustes dos benefícios do regime geral de previdência social.

Ainda em 2008, mencionada MP foi convertida na Lei nº 11.784, que deu nova redação ao citado dispositivo, preceituando que as aposentadorias e pensões, não amparadas pela paridade, serão reajustadas, a partir de janeiro de 2008, na mesma data e índice em que se der o reajuste dos benefícios do RGPS, in verbis:

Art. 15. Os proventos de aposentadoria e as pensões de que tratam os arts. 1º e 2º desta Lei serão reajustados, a partir de janeiro de 2008, na mesma data e índice em que se der o reajuste dos benefícios do regime geral de previdência social, ressalvados os beneficiários pela garantia de paridade de revisão de proventos de aposentadoria e pensões de acordo com a legislação vigente.

Em virtude da nova redação dada à Lei nº 10.887/04 pela Lei nº 11.784/08, o Governador do Estado do Rio Grande do Sul ajuizou perante o Supremo Tribunal Federal a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.582, sustentando, em síntese, que referida Lei nº 11.784/08 estaria a ferir a autonomia dos entes federativos, bem como a especificidade das variações inflacionárias regionais, haja vista que estava a obrigá-los a aplicar índice inflacionário nacional em detrimento de índice regional, aderente a essa realidade.

O Pleno do Pretório Excelso, ao analisar pedido de medida cautelar, resolveu concedê-la para determinar a suspensão dos efeitos do art. 15 da Lei nº 10.887/04, com redação da Lei nº 11.784/08, para os RPPS dos estados, Distrito Federal (DF) e municípios por ferir a autonomia dos entes federados. Confira excerto da fundamentação do voto condutor do aresto:

Cumprido ter presente, então, que da mesma forma que normatização da revisão geral do pessoal da ativa cabe ao próprio Estado, compete à unidade da Federação legislar sobre a revisão do que

percebido pelos inativos e pensionistas, sob pena de o sistema ficar capenga, ou seja, ter-se a regência da revisão do pessoal da ativa mediante lei estadual e dos inativos e pensionistas via lei federal. Nada justifica esse duplo enfoque, cumprindo a uniformização de tratamento.

Assim, como a suspensão dos efeitos de uma norma em sede de controle abstrato obriga a aplicação da norma anterior (art. 11, § 2º, da Lei nº 9.868/99), deve-se aplicar a redação original do art. 15 da Lei nº 10.887. Logo, estados, DF e municípios devem seguir a mesma data de reajuste dos benefícios do RGPS, cabendo-lhes fixar, mediante lei própria, índice de inflação a fim de preservar o valor real dos seus benefícios sem direito à paridade.

4 DO ALCANCE DO DIREITO À PRESERVAÇÃO DO VALOR REAL DAS APOSENTADORIAS E PENSÕES DE SERVIDORES PÚBLICOS

O § 8º do art. 40 da CF/88 assegura o reajuste das aposentadorias e pensões concedidas por RPPS para preservar-lhes, permanentemente, o valor real, conforme critérios fixados em lei. Por sua vez, o art. 15 da Lei nº 10.887/04, em sua redação originária, ao dotar de eficácia o § 8º do art. 40 da CF/88, previu que os benefícios dos RPPS sem direito à paridade serão reajustados anualmente a partir do dia 1º de janeiro sem, contudo, especificar o índice aplicável.

Diante disso, surgem duas indagações: - na hipótese de ausência de lei prevendo o índice de reajuste, os aposentados e pensionistas do RPPS ficariam sem essa recomposição ou fariam jus ao reajuste pelo INPC, tal como é concedido no âmbito do RGPS, mediante a aplicação do disposto no art. 40, § 12, da CF/88?

4.1 Do conceito doutrinário e jurisprudencial de revisão geral de vencimentos

Os tribunais já tiveram a oportunidade de apreciar causas que versaram sobre matéria semelhante, a da revisão geral anual de vencimentos dos servidores públicos, que deve se dar, por meio de lei, na mesma data e sem distinção de índices, assegurada pela parte final do inciso X do art. 37 da CF/88:

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:

[...]

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata

o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada a revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

Inicialmente, cumpre verificar se a revisão geral anual de vencimentos confunde-se com o aumento real, acima da inflação, concedido ao funcionalismo público. Para tanto, cumpre trazer à colação excerto do voto do Exmº Relator Ministro Maurício Corrêa, que, nos autos da ADI 2.726, julgada em 05/12/2002, asseverou que a revisão geral de vencimentos distingue-se da hipótese de concessão de aumentos reais aos servidores, acima da inflação:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI FEDERAL 10331/01 QUE REGULAMENTA A REVISÃO GERAL E ANUAL DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS. ARTIGO 3º: POSSIBILIDADE DE DEDUÇÃO DOS ADIANTAMENTOS OU QUAISQUER OUTROS AUMENTOS CONCEDIDOS NO EXERCÍCIO ANTERIOR. CONSTITUCIONALIDADE. 1. O inciso X do artigo 37 da Carta Federal autoriza a concessão de aumentos reais aos servidores públicos, lato sensu, e determina a revisão geral anual das respectivas remunerações. Sem embargo da divergência conceitual entre as duas espécies de acréscimo salarial, inexistente óbice de ordem constitucional para que a lei ordinária disponha, com antecedência, que os reajustes individualizados no exercício anterior sejam deduzidos da próxima correção ordinária. 2. A ausência de compensação importaria desvirtuamento da reestruturação aprovada pela União no decorrer do exercício, resultando acréscimo salarial superior ao autorizado em lei. Implicaria, por outro lado, necessidade de redução do índice de revisão anual, em evidente prejuízo às categorias funcionais que não tiveram qualquer aumento. 3. Espécies de reajustamento de vencimentos que são inter-relacionadas, pois dependem de previsão orçamentária própria, são custeadas pela mesma fonte de receita e repercutem na esfera jurídica dos mesmo destinatários. Razoabilidade da previsão legal. Ação direta improcedente.⁷

A doutrina não destoa do entendimento do STF. Para Carvalho Filho (2008, p. 654):

Conquanto não haja previsão do índice a ser adotado para a revisão remuneratória, parece-nos que o Poder Público não tem inteira discricionariedade de fixar aquele que lhe convenha a ser assim, tal decisão poderia tornar ineficaz o mandamento constitucional. Deve ser aplicado índice oficial e, se mais de um houver, aquele que retrate o escopo da norma isto é, que proceda à recomposição remuneratória e restabeleça o poder aquisitivo do servidor.

⁷STF, Pleno, ADI 2.726, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, DJ 29/08/2003.

Nesse sentido, eis o entendimento de Pires (2014, p. 52-53):

Por “revisão” entende-se que se trata da manutenção do poder aquisitivo da moeda. Quer-se evitar que pela inflação, pelo aumento do custo de vida, haja sedimentação dos vencimentos e dos subsídios em determinada expressão pecuniária; quer-se evitar que às avessas ocorra a redução da remuneração, o que é vedado por norma que assegura a irredutibilidade do salário (art. 7º, VI, da Constituição Federal).

Da mesma forma compreende Almeida (2015), segundo o qual “revisão é o meio técnico adequado para a recomposição das perdas inflacionárias sofridas na remuneração dos servidores” (p. 230) e “deverá ser concedida em periodicidade não superior à anual, fixando a legislação ordinária federal como data-base o mês de janeiro e, logo, coincidindo o período de apuração do desgaste da moeda com o ano civil” (p. 230).

Feita tal distinção, adiante será descrito como o Poder Judiciário tem enfrentado a matéria concernente à revisão geral de vencimentos do servidor público.

4.2 Da orientação doutrinária e jurisprudencial quanto à revisão geral de vencimentos

O Tribunal Regional Federal da 1ª Região⁸, ao apreciar pedido de reajuste de servidor mediante aplicação de índice de inflação, de mera recomposição do poder de compra dos seus salários, entendeu que “o princípio da irredutibilidade de vencimentos representa garantia contra a redução nominal de seus valores, mas não implica a manutenção do valor do poder aquisitivo por meio de reajustes vinculados aos índices de inflação”, argumentando ainda que não “cabe ao Poder Judiciário conceder reajuste aos servidores públicos visando à reposição de perdas inflacionárias, pois, assim decidindo, estaria atuando como legislador positivo, em violação ao postulado constitucional da separação dos Poderes e do princípio da legalidade”.

Por sua vez, o Supremo Tribunal Federal (STF), na sessão de 02/03/2007, nos autos do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 510.467⁹, reconheceu que a iniciativa para desencadear o processo legislativo visando à concessão da revisão geral anual aos servidores é ato discricionário do Chefe do Executivo, não cabendo ao Judiciário suprir tal omissão, e que, por conta disso, resta inviável deferir pedido de indenização para recompor perdas remuneratórias em face da inflação:

⁸TRF-1, Apelação Cível 0032955- 94.2006.4.01.3400, Rel. Des. Federal JAMIL DE JESUS OLIVEIRA, DJ 27/01/2016.

⁹STF, 1ª Turma, RE 510.467 AgR / SP, Relª Minª CÁRMEN LÚCIA, DJ 30/03/2007.

Não sendo possível, pela via do controle abstrato, obrigar o ente público a tomar providências legislativas necessárias para prover omissão declarada inconstitucional - na espécie, o encaminhamento de projeto de lei de revisão geral anual dos vencimentos dos servidores públicos -, com mais razão não poderia fazê-lo o Poder Judiciário, por via oblíqua, no controle concreto de constitucionalidade, deferindo pedido de indenização para recompor perdas salariais em face da inflação.

Noutra oportunidade, o Pretório Excelso foi ainda mais incisivo ao afirmar ser “incabível indenização por representar a própria concessão de reajuste sem previsão legal”¹⁰.

Todavia, diante de reiteradas ações versando sobre essa matéria, o STF consignou, nos autos do Recurso Extraordinário nº 565.089, ao reconhecer repercussão geral sobre o tema¹¹, ainda não julgado, que “ante a vala comum da inobservância da cláusula constitucional da reposição do poder aquisitivo dos vencimentos, surge com repercussão maior definir o direito dos servidores a indenização”.

Anos depois, o STF reconheceu repercussão geral no Agravo em Recurso Extraordinário nº 701.511¹², ainda também não julgado, em que se discutia o direito à revisão geral anual ante a mora do Poder Executivo.

Em sentido oposto às decisões do STF, importante trazer à reflexão estudo desenvolvido por Pires (2014, p. 53), que defende a eficácia plena da norma constitucional que trata da revisão geral anual remuneratória dos servidores públicos. Segundo esse autor, “a redação deste texto normativo exaure em si, no próprio comando constitucional, a hipótese fática e o mandamento que não poderiam por lei ser alterados. Em se vencendo o lapso anual (hipótese), deve haver a integral recomposição da inflação para a manutenção da expressão econômica da remuneração (finalidade)”. E, assim, conclui o seu raciocínio:

Em síntese, se a norma constitucional não franqueou qualquer espaço à lei para disciplinar a revisão geral anual porque simplesmente deve haver a revisão – é dizer, a simples manutenção do poder aquisitivo da remuneração – e o cálculo deve ocorrer anualmente, então a hipótese fática e o mandamento encontram-se esgotados na própria Constituição, o que significa que não há por que aguardar a edição de uma lei – inferior hierarquicamente – que nada poderia dizer a não ser o que foi dito pela norma constitucional.

¹⁰STF, 1ª Turma, RE 524.561 AgR / PR, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe 17/08/2007.

¹¹STF, Pleno, RE 565.089 RG / SP, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJe 01/02/2008.

¹²STF, Pleno, ARE 701.511 RG / SP, Relator Min. LUIZ FUX, DJe 08/02/2013.

Certo é que, na hipótese de aplicação desse entendimento, não de serem respeitadas as prescrições da Lei de Responsabilidade Fiscal no tocante ao limite de gastos com pessoal. A fim de dar cumprimento ao disposto no art. 19 da referida norma, c/c o art. 169, §§ 3º e 4º, da CF/88, o servidor público estável fará jus à indenização de um mês de remuneração por ano de serviço e o seu cargo será extinto, vedada a criação de cargo semelhante pelo prazo de 4 anos), caso a redução com as despesas de pessoal não seja obtida com a redução de pelo menos 20% das despesas com cargos comissionados e funções de confiança e com a exoneração dos servidores não estáveis.

Descrita a orientação jurisprudencial atualmente preponderante e reflexão doutrinária em sentido oposto, que parece ser a mais adequada, desde que respeitado o disposto no art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal, c/c o art. 169, §§ 3º e 4º, da CF/88, passa-se à análise acerca da aplicabilidade ou não dessa orientação jurisprudencial em relação à preservação do valor real das aposentadorias e pensões sem direito à paridade.

4.3 Da (in)aplicabilidade da orientação jurisprudencial sobre revisão geral de vencimentos de servidor quanto à preservação do valor real de aposentadorias e pensões sem paridade

Como visto na seção anterior, o STF possui precedentes no sentido de que não compete ao Judiciário obrigar o ente federado a impulsionar procedimento legislativo para efetuar revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos e que não é devido o direito à indenização para recompor perdas salariais por conta da variação inflacionária, sob pena de burla à proibição de atuação substitutiva do Judiciário em face da competência legislativa atribuída ao Executivo pelo legislador constituinte.

E é justamente esse o caso da garantia da preservação do valor real das aposentadorias e pensões sem direito à paridade, cujo poder de compra corroeu-se pela inflação do ano anterior e que, assim, necessita ser recomposto, não se tratando de aumento real do valor do benefício, o seja, índice de aumento superior ao da variação inflacionária.

Em ambas as hipóteses, a do inciso X do art. 37 e a do § 8º do art. 40, todos da CF/88, o texto constitucional garante, mediante lei, o direito à aplicação do índice da variação inflacionária como forma de recompor o poder de compra do rendimento do servidor ativo e aposentado.

É de se ressaltar que recomposição inflacionária não se confunde com aumento salarial. Enquanto aquela elimina a corrosão que a infla-

ção causou sobre o valor do rendimento, este se refere à concessão de aumentos reais, acima da inflação, o que não é o caso.

O significado da expressão “reajustamento”, a que alude o § 8º do art. 40 da CF/88, deve ser analisado de acordo com o contexto da reforma previdenciária trazida pela EC nº 41 de 2003, consistente na extinção de privilégios previdenciários injustificáveis, especialmente a extinção da paridade, conforme analisado por Calazans (2012a).

Quando o legislador constituinte derivado preceituou que é assegurado o reajustamento das aposentadorias e pensões para preservá-lhes permanentemente o valor real, ele se referiu apenas à manutenção do poder de compra de tais benefícios, ou seja, à concessão do índice inflacionário, impedindo a concessão de aumentos reais, acima da inflação, como ocorria com a regra da paridade até então vigente.

Nesse sentido, observa-se que as expressões “revisão”, empregada no inciso X do art. 37 da CF/88, e “reajustamento”, usada no § 8º do art. 40 da CF/88, são dotadas de mesma natureza jurídica, qual seja, a garantia de preservação do valor real do rendimento mediante a aplicação da variação inflacionária do período, que corroeu o poder de compra da moeda.

Partindo-se do entendimento de que as expressões “revisão” geral anual de remuneração de servidor e “reajustamento” de aposentadorias e pensões sem paridade possuem a mesma natureza jurídica, era de se esperar que o STF mantivesse o seu entendimento de forma a interpretar a garantia de reajuste do § 8º do art. 40 da CF/88 como um direito de eficácia limitada, não autoaplicável, que dependeria de lei para surtir efeitos no mundo jurídico, tal como o fez quando deliberou sobre a inexistência de direito dos servidores à revisão geral de vencimentos ante a inexistência de lei nesse sentido.

Todavia, não foi isso que ocorreu quando o STF, por ocasião do julgamento do Mandado de Segurança nº 25.871, garantiu a adoção do índice de inflação aplicado aos benefícios do RGPS para reajustar aposentadoria sem paridade de servidor público do Tribunal de Contas da União quanto ao exercício de 2005, época em que inexistia previsão legal de índice de reajuste do benefício:

1. MANDADO DE SEGURANÇA. Legitimidade. Passiva. Tribunal de Contas da União - TCU. Caracterização. Servidor público aposentado desse órgão. Proventos. Pedido de ordem para reajuste e pagamento. Verba devida pelo Tribunal a que está vinculado o funcionário aposentado. Efeito jurídico eventual de sentença favorável

que recai sobre o TCU. Aplicação do art. 185, § 1º, da Lei Federal nº 8.112/90. Preliminar repelida. O Tribunal de Contas da União é parte passiva legítima em mandado de segurança para obtenção de reajuste de proventos de servidor seu que se aposentou. 2. SERVIDOR PÚBLICO. Funcionário aposentado. Proventos. Reajuste ou reajustamento anual. Exercício de 2005. Índice. Falta de definição pelo TCU. Adoção do índice aplicado aos benefícios do RGPS. Direito líquido e certo ao reajuste. MS concedido para assegurá-lo. Aplicação do art. 40, § 8º, da CF, cc. art. 9º da Lei nº 9.717/98, e art. 65, § único, da Orientação Normativa nº 3 de 2004, do Ministério da Previdência Social. Inteligência do art. 15 da Lei nº 10.887/2004. Servidor aposentado do Tribunal de Contas da União tem direito líquido e certo a reajuste dos proventos na ordem de 5,405%, no exercício de 2005.¹³

E assim o fez o STF com base no fundamento retratado no § 12 do art. 40 da CF/88, segundo o qual “além do disposto neste artigo, o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social”.

Com esteio nesse dispositivo, o Pretório Excelso mandou aplicar o contido no parágrafo único do art. 65 da Orientação Normativa MPS nº 03/2004, segundo o qual “na ausência de definição do índice de reajustamento pelo ente, os benefícios serão corrigidos pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do RGPS”, regra repetida na Orientação Normativa MPS nº 02/2009, em seu art. 83, § 2º, atualmente em vigor.

Noutra oportunidade, em 2013, o STF confirmou o entendimento do Plenário “no sentido de que as aposentadorias dos servidores públicos e as pensões dos respectivos dependentes devem ser reajustadas pelos índices aplicados aos benefícios do regime geral de previdência social no período anterior à Lei 11.748/2008”¹⁴.

Nessa mesma direção, o Relator Ministro Dias Toffoli conheceu do Agravo para negar seguimento ao RE 907.456¹⁵ e manter a decisão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região que garantiu a aplicação dos índices de reajuste do RGPS às aposentadorias e pensões sem direito à paridade do RPPS federal.

Como visto, como o RGPS possui regra legal de reajuste anual de benefícios a partir de 1º de janeiro de cada ano segundo a variação do Ín-

¹³STF, Pleno, MS 25.871 / DF, Relator Min. CEZAR PELUSO, j. 11/02/2008, DJe 04/04/2008.

¹⁴STF, 2ª Turma, RE 712.780 AgrR / RS, Relator Min. RICARDO LEWANDOWSKI, j. 06/08/2013, DJe 20/08/2013.

¹⁵STF, ARE 907.456 / PE, Relator Min. DIAS TOFFOLI, DJe 23/09/2015.

dice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC)¹⁶, referido índice foi aplicado pelo STF para benefício sem paridade de servidor federal na época em que vigorava a redação originária do art. 15 da Lei nº 10.887/04, que definia apenas a data de reajuste, mas silenciava-se quanto ao índice a ser aplicado.

Surge daí uma questão: - o STF, quando tratou da revisão geral de remuneração dos servidores públicos em atividade, negou a aplicação de índice inflacionário não previsto em lei ao argumento segundo o qual não caberia ao Judiciário exercer o papel legiferante. Ocorre que esse mesmo STF, ao analisar requerimento de reajuste de servidor federal aposentado sem direito à paridade mediante a aplicação de índice de inflação do RGPS, não previsto em lei para o RPPS federal, garantiu a aplicação desse índice com base no permissivo contido no § 12 do art. 40 da CF/88 c/c o disposto na Orientação Normativa MPS nº 03/2004, em seu art. 65, parágrafo único, reiterada pela Orientação Normativa MPS nº 02/2009, atualmente em vigor, em seu art. 83, § 2º.

Note-se assim que o STF tratou da matéria relacionada à preservação do valor real de rendimentos de forma distinta entre os servidores ativos e os aposentados do serviço público federal. Ou seja, ao passo que negou aos servidores ativos a aplicação de índice inflacionário por inexistir lei garantindo tal aplicação, garantiu aos aposentados a aplicação de índice inflacionário mesmo que inexistente em texto legal.

De toda forma, em relação à aplicação de índice inflacionário não previsto em lei do ente federado na seara previdenciária, o STF, ao que tudo indica, caso tenha que decidir demanda semelhante a essas no âmbito dos demais entes federados, também garantirá aos aposentados e pensionistas sem paridade desses entes o direito à aplicação do INPC com base na aplicação do mesmo § 12 do art. 40 da CF/88, desde que respeitada a Lei de Responsabilidade Fiscal no que se refere ao limite de gastos com pessoal.

4.4 Das consequências quanto a não aplicação do INPC para as aposentadorias e pensões sem direito à paridade concedidas por RPPS estaduais e municipais

Por exercício de lógica, caso o STF não aplique o entendimento acima exposto no âmbito dos RPPS estaduais e municipais, o que seria uma verdadeira anomalia jurídica consistente na instituição de discri-

¹⁶Art. 41-A da Lei nº 8.213/1991: "Art. 41-A. O valor dos benefícios em manutenção será reajustado, anualmente, na mesma data do reajuste do salário mínimo, pro rata, de acordo com suas respectivas datas de início ou do último reajustamento, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC, apurado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE."

minação injustificada (MORAES, 2003, p. 64) entre servidores de entes federados distintos, violadora, portanto, do princípio da isonomia (CARVALHO, 2009, p. 159), surge situação, cujos efeitos jurídicos poderão ser discutidos noutro estudo.

Poderá ocorrer movimento intenso de renúncia às aposentadorias concedidas por RPPS estaduais e municipais, cujos valores sejam limitados ao teto do RGPS¹⁷, por parte daqueles servidores que não tenham recebido reajuste salarial anual acima da inflação durante a sua fase laboral¹⁸, como forma de garantir a aplicação desse mesmo índice de reajuste, o que seria uma vantagem em relação aos servidores ativos da mesma carreira que se aposentassem pelo RPPS pela regra da paridade.

Essa situação, em verdade, explicita a ausência da efetivação da política previdenciária dos RPPS instituída pela EC nº 41/03, “que até então se mesclava com as políticas salariais das categorias profissionais dos entes”, como alertou Calazans (2011) em estudo que tratou do efeito inverso da EC 41 nas contas previdenciárias dos entes federados, uma vez que a garantia da preservação real do valor das aposentadorias no serviço público não vem sendo cumprida pelos entes federados.

5 NOTAS FINAIS

Este artigo tratou de analisar a efetividade do princípio da preservação do valor real da aposentadoria de servidor público sem direito à paridade ante a inexistência de lei de reajuste aplicável ao RPPS.

Notou-se que doutrina e jurisprudência do STF divergem quanto à autoaplicabilidade do art. 37, X, da CF/88, que versa sobre o direito à revisão geral anual de remuneração de servidor público em atividade. De um lado, o STF afasta o direito à indenização substitutiva da lei derivada da mora do Executivo ao argumento não cabe ao Judiciário suprir a omissão legislativa do Poder Executivo, o que restaria inviável deferir correspondente pedido de indenização, nada obstante ainda não ter julgado o RE 565.089 e o ARE 701.511, submetidos a julgamento pelo regime da repercussão geral. De outro lado, a doutrina assevera que a redação desse dispositivo exaure em si própria o comando da CF/88, já que, ao se vencer o lapso anual, deve haver a recomposição inflacionária para garantir a manutenção do poder de compra da remuneração.

¹⁷Se fosse o contrário, ou seja, se o valor da aposentadoria do RPPS fosse superior ao do teto do RGPS, o servidor seria prejudicado, a depender da extensão dessa diferença, pois haveria redução no valor de seus proventos, o que faria com que ele não renunciasse ao benefício para fins de obtenção de outro junto ao RGPS.

¹⁸Para as carreiras cujos vencimentos recebam reajuste acima da inflação, é melhor requerer o benefício pela regra da integralidade e paridade.

Por sua vez, notou-se que doutrina e jurisprudência do STF, esta tendo se manifestado apenas em relação a servidores federais aposentados sem direito à paridade, convergem quanto à autoaplicabilidade do disposto no art. 40, § 8º, da CF/88, ao argumento segundo o qual se deve aplicar por analogia a variação inflacionária do RGPS para os RPPS tendo em vista o permissivo contido no § 12 do art. 40 da CF/88.

Acredita-se, por fim, que este entendimento do STF, caso tenha que decidir demanda semelhante, será aplicável aos aposentados e pensionistas sem direito à paridade, vinculados aos demais entes federados.

Todavia, caso assim não se pronuncie o STF, poderá haver movimento de renúncia às aposentadorias concedidas por RPPS estaduais e municipais, cujos valores sejam limitados ao teto do RGPS, por parte daqueles que não tenham recebido reajuste salarial anual acima da inflação durante a sua fase laboral, como forma de garantir a aplicação desse mesmo índice, o que seria uma vantagem quanto aos servidores ativos da mesma carreira que se aposentassem pelo RPPS pela regra da paridade – fato que merece atenção por parte das instituições públicas de todo o país.

Por fim, diante da crise econômica atual e da conseqüente redução da probabilidade de envio de projetos de lei de reajuste para os aposentados e pensionistas de RPPS sem direito à paridade, vinculados a estados e municípios, serão ajuizadas milhares de ações pelo país afora visando à concessão de reajustes desses benefícios, o que exigirá a manifestação do STF, em sede de repercussão geral, assim que a matéria for submetida a sua apreciação, a fim de uniformizar o entendimento no âmbito de todos os RPPS em funcionamento no país.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Pericles Ferreira de. Revisão geral e anual da remuneração dos servidores públicos. *Revista Brasileira de Estudos da Função Pública – RBEFP*, Belo Horizonte, ano 4, n. 10, p. 211-233, jan./abr. 2015.

BRASIL, Ministério da Fazenda. *Anuário Estatístico da Previdência Social 2015*. Brasília, v. 24, 917 p., 2016. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2015/08/AEPS-2015-FINAL.pdf>>.

CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. *Determinantes da sustentabilidade e do custo previdenciário: aspectos conceituais e comparações internacionais*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro,

texto para discussão nº 1.226, out.2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1226.pdf>. Acesso em: nov.2009.

CALAZANS, Fernando Ferreira. A garantia da preservação do valor real da aposentadoria de servidor público sem direito à paridade e a inexistência de lei de reajuste. *Boletim de Direito Administrativo*, v. 33, p. 621-629, 2017.

_____. *A extinção da paridade remuneratória para as pensões pós-emenda 41: uma questão ainda controvertida no Judiciário Mineiro*. *Boletim de Direito Administrativo – BDA*, v. 28, n. 1, p. 12-25, jan. 2012a.

_____. A garantia da paridade e as pensões de servidores públicos aposentados pelo art. 3º da Emenda Constitucional nº 47/2005. *Síntese: Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*, v. 7, p. 58-73, 2012b.

_____. O efeito inverso da Emenda Constitucional n. 41 nas contas previdenciárias dos entes federados: a situação de Minas Gerais. *Revista IMES Direito*, v. ano X, p. 59-79, 2011.

CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Curso de direito administrativo: parte geral, intervenção do Estado e estrutura da administração*. 2. ed. Belo Horizonte: JusPodivm, 2009, p. 159.

COELHO, Daniela Mello. Regime de previdência dos servidores públicos. In: FORTINI, Cristiana (coord.). 2.ed. *Servidor público: estudos em homenagem ao Professor Pedro Paulo de Almeida Dutra*. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p.35-56.

GIAMBIAGI, Fábio. *A reforma da previdência: o encontro marcado*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 64.

PIRES, Luis Manuel Fonseca. Revisão geral anual. *Revista Trimestral de Direito Público – RTDP*, Belo Horizonte, n. 57, 2014. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=120584>>. Acesso em: 6 mar. 2017.

TAFNER, Paulo. *Simulando o desempenho do sistema previdenciário e seus efeitos sobre a pobreza sob mudanças nas regras de pensão*

e aposentadoria. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, texto para discussão nº 1.264, mar.2007. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1264.pdf>. Acesso em: 13mai.2009.

O INSTITUTO DA PARIDADE NOS COLEGIADOS PREVIDENCIÁRIOS

Ronaldo Ribeiro¹

1. INTRODUÇÃO

A garantia de participação dos servidores em instâncias que tratam dos direitos previdenciários é tema de envergadura constitucional e legal, parte como normas gerais, parte como normas específicas de cada ente da federação.

O tema divide opiniões e, diante desta conjuntura, surge o propósito deste artigo em debater em que medida esse direito deve ser assegurado, ou seja, estamos a tratar de representatividade ou de paridade na composição dos conselhos dos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS?

Considerando que possuímos mais de 2.100 entes com RPPS no Brasil, com realidades e perspectivas distintas, importante analisar a legislação pertinente e o impacto na gestão previdenciária dos órgãos colegiados e instâncias de deliberação, envolvendo representantes do ente federativo e dos ativos, inativos e pensionistas.

2. O QUE É COLEGIADO?

Os órgãos colegiados são aqueles em que há representações de distintos grupos e as decisões são tomadas mediante votação, ou seja, inexistente a decisão de somente um membro. No colegiado, a direção é compartilhada e todos possuem o mesmo poder, com exceção do Presidente, que pode haver competências distintas, em razão do cargo que exerce.

De acordo com o Ministério da Integração Nacional, Órgãos Colegiados:

São aqueles em que há representações diversas e as decisões são tomadas em grupo, com o aproveitamento de experiências diferenciadas.

São conhecidos pelos nomes de Conselhos, Comitês, Juntas, Câmaras, Colégios, Comissões, Equipes, Grupos de Trabalho, além de outros. Seus representantes podem ter origem no setor público ou no setor privado, segundo a natureza da representação.²

Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo explanam que os órgãos colegiados, *“também denominados pluripessoais, são caracterizados por atuarem e decidirem mediante obrigatoria manifestação conjunta de seus membros”*.

¹Conselheiro Substituto do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso

²BRASIL, República Federativa do. Ministério da Integração Nacional. **Órgãos Colegiados**. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/orgaos-colegiados>>. Acesso em: 08 mar. 2018.

Nos colegiados, as decisões são tomadas após deliberação e aprovação pelos membros, em reuniões a serem realizadas de acordo com o previsto em regimento próprio, o qual deve definir o quórum de instalação, composição, competência, periodicidade e as previsões.

3. TIPOS DE COLEGIADOS

Geralmente os RPPS possuem uma Diretoria Executiva e três órgãos colegiados: o Conselho Deliberativo, o Conselho Fiscal e o Comitê de Investimentos.

A redação original da Lei 9.717/1998, a qual dispõe sobre normas gerais para a organização e funcionamento dos Regimes Próprios de Previdência Social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, estabelecia que o modelo de estrutura de gestão para o RPPS deveria ser composto por conselho deliberativo e fiscal. Entretanto, a Medida Provisória 2.187-13, de 24 de agosto de 2001, revogou a referida exigência e manteve tão somente assegurada a participação dos servidores nas instâncias deliberativas.

O Conselho Deliberativo, também conhecido como Conselho de Previdência ou Conselho de Administração, é o órgão superior de deliberação máxima do RPPS e tem como objetivo definir as políticas e normas aplicáveis ao Regime, propor diretrizes gerais de atuação, nortear a gestão previdenciária e a política anual de investimento, estabelecer diretrizes relativas às aplicações de recursos econômico-financeiro, atuar como última instância de alçada das decisões relativas à gestão do RPPS, entre outras competências.

Ao Conselho Fiscal compete zelar pela gestão econômico-financeira, examinar demonstrações e documentos de natureza contábil, acompanhar o cumprimento do plano de custeio, emitir parecer sobre a prestação de contas anual da unidade gestora do RPPS, dentre outras. Ressalte-se que cabe aos membros do Conselho Fiscal agir com total independência e autonomia em relação ao Conselho Deliberativo e à Diretoria Executiva, porém devem atuar de forma conjunta com os demais órgãos colegiados, considerando que o Conselho Fiscal detém informações relevantes para o desempenho do RPPS.

Recentemente foi divulgado o Manual do Pró-gestão RPPS – Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios –, por meio da Portaria SPREV 3/2018, que visa o reconhecimento das boas práticas de gestão adotadas pelos RPPS. O referido guia orienta que a presidência do Conselho Deliberativo seja

exercida pelo representante do ente federativo, que terá o voto de qualidade. Já para a presidência do Conselho Fiscal, o Manual recomenda que seja exercida por um representante dos segurados, o que parece plausível, considerando que o Conselho Deliberativo é composto também por gestores de poderes e órgãos constitucionais e detém os meios de gestão, e o Conselho Fiscal guarda relação de contrapeso e controle.

O Comitê de Investimentos possui atribuição de assessorar e auxiliar na execução da Política de Investimento do RPPS. A estrutura, composição e funcionamento do referido Comitê serão estabelecidos em ato normativo a ser expedido pelo próprio ente federativo. Em relação à composição do Comitê, que tem por incumbência participar da formulação e execução da política de investimentos, há de ser concebida como uma nova instância de atuação junto ao RPPS, com composição distinta dos demais membros que da diretoria executiva, com papéis específicos, porque, se assim não for, não há necessidade de sua atuação. Quanto a sua organização, é necessário que seus membros detenham vínculo com o ente federativo ou com o RPPS e que possuam certificação em mercado financeiro.

Ainda que não seja um colegiado, é importante destacar que cabe à Diretoria Executiva gerir, operacionalizar e executar as políticas e diretrizes previdenciárias do RPPS.

4. DEFINIÇÃO DE PARIDADE E REPRESENTATIVIDADE

Paridade e representatividade são conceitos pouco difundidos no âmbito da previdência, razão pela qual se faz necessário discorrer acerca desses dois institutos.

Representar significa ser mandatário ou procurador de outrem. No caso em tela, a representatividade consiste em incumbir ao representante os direitos e interesses de um grupo, classe ou entidade por meio da confiança política depositada. A representatividade se faz necessária pela impossibilidade de ouvir a todos interessados nos espaços de discussão e deliberação. Ademais, possui grande valor nos conselhos, vez que é por intermédio dos representantes que há a interlocução das ideias, opiniões e interesses dos representados.

É com a representatividade que se coloca em cena a democracia, visto que garante a outra parte a possibilidade de discutir seus direitos. Por certo, a lei garante assento aos servidores, e não à sociedade ou a um grupo, ou seja, quando mencionamos representantes dos servidores, entende-se que este conceito abarca os ativos, inativos e pensionistas.

Cabe ao representante atuar de acordo com a visão da coletividade

e não na sua perspectiva. É importante que os representados reportem aos seus representantes suas pretensões para que estes busquem a satisfação de seus direitos dentro do órgão colegiado.

A paridade, por sua vez, também é uma forma de representação. Quando se diz que uma instância é paritária, subentende-se que o colegiado possui composição equânime de participantes de ambos os lados, ou seja, paritário significa ter número idêntico de membros para cada categoria, parte ou segmento. No âmbito dos RPPS, importa dizer que um conselho ou colegiado paritário possui o mesmo número de representantes dos poderes e órgãos constitucionais e de representantes dos ativos, inativos, pensionistas e em alguns casos também de militares.

Interessante notar que dentro do órgão colegiado é quase impossível que haja uma representação específica para cada grupo de ativos, inativos e pensionistas. A representação de todos (ativos, inativos e pensionistas) deve ser fundida em um representante, a ser eleito conforme legislação pertinente, normalmente com alternância dos representantes.

5. DO DIREITO A PARTICIPAÇÃO DOS SERVIDORES NOS COLEGIADOS E INSTÂNCIAS

Nas palestras, congressos e encontros previdenciários, sempre que o debate vem à tona, percebe-se que a forma de representatividade nos colegiados dos RPPS não é consensual: há grande divergência de opiniões, confusão de conceitos e de aplicabilidade. Alguns defendem a paridade, outros a representatividade e há ainda aqueles que desconhecem o assunto – mesmo sendo de grande importância, principalmente no momento de constituição de um RPPS.

De fato, as normas que tratam do direito de representação dos servidores públicos nas instâncias de decisão são escassas, vez que boa parte das regras previdenciárias se concentra em tratar de equilíbrio financeiro e atuarial, concessão de benefício, dentre outros.

Nota-se que a Constituição Federal de 1988 assegura a participação de trabalhadores e empregadores nos colegiados de órgãos públicos:

Art. 10. É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.³

³BRASIL, República Federativa do. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

A Carta Política apresenta, ainda, a participação social nos colegiados como objetivo da Seguridade Social:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

(...)

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.⁴

Trata-se do princípio do caráter democrático e descentralizado da seguridade social, mediante gestão tripartite nos órgãos colegiados, o qual cuida dos interesses dos empregadores, trabalhadores e governo. Conforme José Afonso da Silva:

Não é um direito típico dos trabalhadores, porque também cabe aos empregadores. É direito coletivo de natureza social, previsto no art. 10, segundo o qual é assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão.⁵

Neste passo, a Lei 9.717/1998 estabelece a participação dos trabalhadores nos órgãos públicos colegiados:

Art. 1º. Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios:

[...]

VI - pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do regime e participação de representantes dos servidores públicos e dos militares, ativos e inativos, nos colegiados e instâncias de decisão em que os seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação.⁶

A Portaria 402/2008 do Ministério da Previdência, a qual disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento

⁴BRASIL, República Federativa do. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

⁵SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 306

⁶BRASIL, República Federativa do. **Lei 9.717/1998**. Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 nov. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9717.htm>. Acesso em: 16 fev. de 2018.

to dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos ocupantes de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, estabelece:

Art. 10. É vedada a existência de mais de um RPPS para os servidores titulares de cargos efetivos e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente federativo.

(...)

§ 3º A unidade gestora única contará com colegiado ou instância de decisão, no qual será garantida a representação dos segurados.⁷

A participação dos segurados em instâncias deliberativas é de tão grande importância que a Portaria 204/2008 do Ministério da Previdência (alterada pela Portaria 402/2008), que trata acerca do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, exige como critério para emissão deste a existência de colegiado ou instância de decisão que haja a participação dos segurados:

Art. 5º A SPS, quando da emissão do CRP, examinarão cumprimento, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, dos critérios e das exigências abaixo relativas aos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS:

(...)

V - existência de colegiado ou instância de decisão em que seja garantida a representação dos segurados do RPPS.⁸

Percebe-se assim que o texto constitucional, a norma legal e as normativas da Secretaria de Previdência caminham no sentido do direito à participação dos servidores de forma representativa, e não paritária.

Quando deparamos com a Lei 10.887/2004, percebe-se que o conceito utilizado já não é mais representatividade e sim paridade. A referida lei possui natureza híbrida, pois estabelece normas gerais previdenciárias de observância obrigatória pelos entes federativos, em razão da competência concorrente prevista no artigo 24, da Constituição Federal, e traz também normas específicas atinentes exclusivamente à União. A aludida norma legal estabelece que o colegiado deverá ter composição paritária, entretanto, é expresso que o comando legal, nesse dispositivo específico, aplica-se somente ao Regime Próprio de Previdência Social da União, conforme se depreende pela leitura do artigo abaixo:

⁷Ministério da Previdência Social. **Portaria 402/2008**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 dez. 2008. Disponível em: <http://sislex.previdencia.gov.br/paginas/66/MPS/2008/402_1.htm>. Acesso em: 17 fev. 2018.

⁸BRASIL, República Federativa do. Ministério da Previdência Social. **Portaria 204/2008**. Dispõe sobre a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jul. 2008. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/66/MPS/2008/204.htm>>. Acesso em: 17 fev. 2018.

Art. 9º A unidade gestora do regime próprio de previdência dos servidores, prevista no art. 40, § 20, da Constituição Federal:

I - contará com colegiado, com participação **paritária** de representantes e de servidores dos Poderes da **União**, cabendo-lhes acompanhar e fiscalizar sua administração, na forma do regulamento.⁹

O legislador quis assim respeitar o princípio da autonomia federativa dos estados e municípios, não estendendo a paridade aos demais, de forma obrigatória, mas tão somente à União.

A Orientação Normativa 3/2004, do Ministério da Previdência, também previa a participação paritária dos representantes do ente federativo e dos segurados:

Art. 14. O regime próprio da União, Estados, Distrito Federal e Municípios será administrado por unidade gestora única vinculada ao Poder Executivo que:

I - contará com colegiado, com participação paritária de representantes do ente federativo e dos segurados dos respectivos poderes, cabendo-lhes acompanhar e fiscalizar sua administração.¹⁰

Todavia, a Orientação Normativa 3/2004 foi revogada pela Orientação Normativa 1/2007, a qual continua a estabelecer a participação de representantes dos segurados, porém, sem exigir a paridade:

Art. 14. O RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios será administrado por unidade gestora única vinculada ao Poder Executivo que:

I – garantirá a participação de representantes dos segurados, ativos e inativos, nos colegiados e instâncias de decisão em que os seus interesses sejam objetos de discussão e deliberação, cabendo-lhes acompanhar e fiscalizar sua administração.¹¹

Os defensores da paridade acreditam que, apesar de não haver determinação expressa na legislação que abarque os RPPS dos Estados e dos Municípios, essa é a interpretação lógica – decorrente do modelo seguido pela União –, pois quando houver divergência no colegiado em determinada pretensão, a composição em que não há partilha efetiva de

⁹Lei 10.887/2004. Dispõe sobre a aplicação da Emenda Constitucional 41/2003. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 jun. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/10.887.htm>. Acesso em: 17 fev. 2018.

¹⁰BRASIL, República Federativa do. Ministério da Previdência Social. Orientação Normativa 3/2004. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 ago. 2004. Disponível em: <<http://www.usp.br/drh/novo/legislacao/dou2004/mpason3.html>>. Acesso em: 17 fev. 2018.

¹¹Orientação Normativa 1/2007. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 jan. 2007. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br>>. Acesso em: 17 fev. 2018.

poder tende a gerar desequilíbrio no que tange aos direitos e deveres dos servidores frente às diretrizes governamentais, comprometendo, assim, o processo decisório e atentando contra o instituto da garantia da participação social dos servidores nos colegiados previdenciários. Entendem que deve haver diluição do poder, de forma que ambas as partes detenham controle do processo decisório.

Já os defensores da representatividade entendem que a participação dos servidores nos colegiados foi instituída a fim de evitar a concentração total do poder decisório no âmbito estatal, o que já é garantido pela Constituição Federal. Ademais, em razão da responsabilidade de gestão ser do Estado, defendem que cabe somente à administração pública se responsabilizar pelas consequências de seus atos, não sendo necessário igualdade no número de membros. Bianco, D. et al. (2009) compartilham deste mesmo pensamento:

Nota-se que a composição paritária não é uma imposição legal para as unidades gestoras de Regimes Próprios. A Lei n. 9.717/98 exige que o RPPS tenha mecanismo que permita “a participação de representantes dos servidores públicos e dos militares, ativos e inativos, nos colegiados e instâncias de decisão em que os seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação” (art. 2º, inc. VI), sem exigir que esta participação seja paritária.

(...)

Uma estrutura que permita que alguns tomem decisões e outros arquem com os custos delas decorrentes não é razoável nem justa. Os servidores não deveriam temer com este tipo de composição do Conselho, pois os benefícios previdenciários estão definidos na Constituição e em leis federais e locais, e as contribuições previdenciárias também estão estabelecidas em lei. O Conselho, qualquer que seja sua composição, não tem poder algum para alterar esses parâmetros.¹²

Pois bem. Na prática, o que se tem percebido é que cada RPPS busca seu próprio formato. Afinal, não há uma designação constitucional e legal de que deve haver composição paritária nos conselhos.

Conforme levantamento realizado, por amostragem em 25 Estados, incluindo o Distrito Federal, 15 (60%) possuem seu Conselho Deliberativo Paritário e 10 (40%) Conselho Deliberativo Representativo. No que tange ao Conselho Fiscal, 13 (52%) RPPS detêm equidade no número de membros e 12 (48%) Estados não possuem Paridade:

¹²BIANCO, Dânae Dal; OLIVEIRA, Heraldo Gilberto; LIMA, Iran Siqueira. CECHIN, José. Previdência de Servidores Públicos. São Paulo: Atlas, 2009. p. 111-112.

	ESTADO	RPPS	CONSELHO DELIBERATIVO PARITÁRIO	CONSELHO FISCAL PARITÁRIO
1	ACRE	ACREPREVIDÊNCIA	X	X
2	ALAGOAS	ALAGOAS PREVIDÊNCIA		
3	AMAPÁ	AMPREV		X
4	AMAZONAS	AMAZONPREV	X	X
5	BAHIA	PREVBAHIA		
6	DISTRITO FEDERAL	IPREV	X	X
7	ESPÍRITO SANTO	IPAJM		
8	GOIÁS	GOIASPREV	X	X
9	MATO GROSSO	MTPREV	X	X
10	MATO GROSSO DO SUL	AGEPREV MS		
11	MINAS GERAIS	IPSEMG	X	
12	PARÁ	IGEPREV	X	X
13	PARAÍBA	PBPREV		
14	PARANÁ	PARANAPREVIDÊNCIA	X	X
15	PERNAMBUCO	FUNAPE		
16	PIAUI	FUNDAÇÃO PREVIDÊNCIA PIAUI	X	X
17	RIO DE JANEIRO	RIOPREVIDÊNCIA		
18	RIO GRANDE DO NORTE	IPE RN	X	
19	RIO GRANDE DO SUL	RS-PREV	X	
20	RONDÔNIA	IPERON	X	X
21	RORAIMA	IPER		
22	SANTA CATARINA	IPESC	X	X
23	SÃO PAULO	SPPREV	X	X
24	SERGIPE	SERGIPEPREVIDÊNCIA		
25	TOCANTINS	IGEPREV	X	X

Para ilustrar, na Mato Grosso Previdência – MTPREV, entidade Gestora Única do Regime Próprio de Previdência Social, autarquia de natureza especial, dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, instituída pela Lei Complementar 560/2014, o Conselho de Previdência é composto por doze membros e suplentes:

- I - Governador do Estado;
- II - Presidente da Assembleia Legislativa;
- III - Presidente do Tribunal de Justiça;
- IV - Procurador-Geral de Justiça;
- V - Presidente do Tribunal de Contas;
- VI - Defensor Público-Geral;
- VII - 01 (um) representante dos segurados do Poder Executivo;
- VIII - 01 (um) representante dos segurados da Assembleia Legislativa;
- IX - 01 (um) representante dos segurados do Poder Judiciário;
- X - 01 (um) representante dos segurados do Ministério Público;
- XI - 01 (um) representante dos segurados do Tribunal de Contas;
- XII - 01 (um) representante dos segurados da Defensoria Pública.¹³

¹³MATO GROSSO, Governo do Estado de. Lei Complementar do Estado de Mato Grosso 560/14. Dispõe sobre a criação da Mato Grosso Previdência - MTPREV, autoriza a constituição de Fundos de Investimento, altera e acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 14, de 16 de janeiro de 1992, bem como à Lei Complementar nº 254, de 02 de outubro de 2006 e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Mato Grosso, Cuiabá, MT, 31 dez. 2014. Disponível em: <<http://www.al.mt.gov.br>>. Acesso em: 19 fev. 2018.

Com efeito, o Conselho Fiscal compõe-se:

- I - 01 (um) representante do Poder Executivo;
- II - 01 (um) representante da Assembleia Legislativa;
- III - 01 (um) representante do Poder Judiciário;
- IV - 01 (um) representante do Ministério Público;
- V - 01 (um) representante do Tribunal de Contas;
- VI - 01 (um) representante da Defensoria Pública;
- VII - 01 (um) representante dos segurados do Poder Executivo;
- VIII - 01 (um) representante dos segurados da Assembleia Legislativa;
- IX - 01 (um) representante dos segurados do Poder Judiciário;
- X - 01 (um) representante dos segurados do Ministério Público;
- XI - 01 (um) representante dos segurados do Tribunal de Contas;
- XII - 01 (um) representante dos segurados da Defensoria Pública.¹⁴

Em suma, o Conselho de Previdência e o Conselho Fiscal da MTPREV são compostos por seis representantes dos Poderes e Órgãos Autônomos e seis representantes dos segurados, logo são paritários. No que tange ao Comitê de Investimento, o qual tem por finalidade acompanhar, assessorar e auxiliar na execução da Política de Investimento do RPPS, é composto por cinco membros, a serem indicados pelo Conselho de Previdência e nomeados pelo Governador do Estado, dentre os servidores públicos integrantes dos quadros dos Poderes e Órgãos Constitucionais Autônomos.

Já o Conselho de Administração do Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – RIOPREVIDÊNCIA é composto por quinze membros, sendo:

- I – o Secretário de Estado de Planejamento e Gestão;
- II – o Secretário Chefe da Casa Civil;
- III – o Secretário de Estado de Fazenda;
- IV – o Procurador-Geral do Estado;
- V – o Defensor Público Geral do Estado;
- VI – um representante indicado pelo Tribunal de Justiça do Estado;
- VII – um representante indicado pela Assembleia Legislativa;
- VIII – um representante indicado pelo Ministério Público;
- IX – um representante indicado pelo Tribunal de Contas do Estado;
- X – cinco representantes dos segurados e beneficiários, sendo um de cada um dos Poderes, um do Ministério Público e um do Tribunal de Contas, escolhidos e nomeados pelo Governador a partir de lista tríplice, formada pelas respectivas associações de classe;
- XI – o Diretor-Presidente do RIOPREVIDÊNCIA.¹⁵

Percebe-se que sua composição não é paritária, sendo que de quinze membros somente cinco são representantes dos segurados.

¹⁴Idem.

¹⁵RIO DE JANEIRO, Governo do Estado do. Lei 5.260/2008. Estabelece o Regime Jurídico Próprio e Único da Previdência Social dos membros do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública, do Tribunal de Contas e dos Servidores Públicos Estatutários do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Imprensa Oficial do Governo do Rio de Janeiro, RJ, 12 jun. 2008. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.gov.br>>. Acesso em: 19 fev. 2018.

Igualmente, em seu Conselho Fiscal, composto por três membros efetivos e três suplentes, escolhidos entre segurados e/ou beneficiários, ouvidas as respectivas entidades representativas de classe, não possui representatividade por parte do ente, logo não há paridade entre seus membros.

Cumpra destacar que não há necessidade de que o texto legal traga expresso que a composição é paritária. Basta que se verifique a quantia equânime dos representantes dos segurados e dos entes. Todavia, há alguns RPPS que preveem de forma explícita, como é o caso da Fundação Previdência Piauí, que estabelece em sua Lei Complementar 6.910/2016:

Art. 14. O Conselho Administrativo do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Piauí será composto por um colegiado paritário com membros titulares e suplentes entre representantes do Governo, dos Poderes, dos órgãos autônomos, dos servidores públicos, dos militares, e dos bombeiros militares, ativos e inativos, e dos pensionistas.

(...)

Art. 16. O Conselho Fiscal do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Piauí será composto por um colegiado paritário com membros titulares e suplentes entre representantes do Governo, dos Poderes, dos órgãos autônomos, dos servidores públicos, dos militares, e dos bombeiros militares, ativos e inativos, e dos pensionistas.¹⁶

Outro exemplo de previsão expressa pode ser visto no Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul – IPERGS, conforme artigo extraído da Lei 12.395/2005, a seguir:

Art. 5º - O Conselho Deliberativo, conforme dispõe o § 1º do art. 41 da Constituição Estadual, integrado por 12 (doze) conselheiros, escolhidos dentre servidores civis e militares, estáveis ou pensionistas, segurados do RPPS/RS e do IPE-SAÚDE, com reputação ilibada e idoneidade moral, que não tenham sofrido condenação criminal transitada em julgado ou penalidade funcional, devidamente apurada em processo administrativo-disciplinar, será composto da seguinte forma:

I - 6 (seis) membros efetivos, e seus respectivos suplentes, pelo Estado; e

II - 6 (seis) membros efetivos, e seus respectivos suplentes, pelos segurados.

Parágrafo único - Os representantes do Estado serão indicados pelo Governador, em composição com os demais Poderes,

¹⁶PIAUI, Governo do Estado do. Lei 6.910/2016. Dispõe sobre a criação da Fundação Piauí Previdência e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.leisdopiaui.com>>. Acesso em: 19 fev. 2018.

e os representantes dos segurados, paritariamente, pelas entidades que compõem a União Gaúcha em Defesa da Previdência Social Pública, pela Federação Sindical dos Servidores Públicos do Estado do Rio Grande do Sul e pelo Centro de Professores do Estado do Rio Grande do Sul - CPERS/Sindicato -, nos termos da Lei Federal nº 10.887, de 18 de junho de 2004.¹⁷

Percebe-se, assim, que a defesa da paridade não está relacionada ao cumprimento de normas gerais de previdência. Ao editar a lei do RPPS, o ente tem a faculdade de escolher o formato de composição de seu colegiado, desde que respeitada a previsão constitucional mínima de representatividade.

A ausência de paridade na gestão do RPPS não deixa de garantir transparência e controle em suas decisões. Não adianta buscar garantia legal de representatividade equânime se não houver participação efetiva dos membros. O que se percebe é que em diversas situações não há a presença de todos os componentes nas reuniões dos conselhos. O modelo ideal passa pela capacitação e engajamento dos seus membros com a causa previdenciária. A falta de membros nas reuniões deliberativas não deixa de ser uma afronta constitucional, vez que a participação em colegiado é uma garantia concedida aos representantes no trato dos seus direitos previdenciários e também não deixa de ser um desabono social, em razão da relevância do serviço público prestado.

Por sua vez, a Secretaria de Previdência recomenda que os mandatos dos representantes sejam “equilibrados”:

Os mandatos não devem ser excessivamente curtos, que impeçam a vivência de experiências necessárias para o perfeito entendimento dos trabalhos, bem como não devem ser demasiadamente longos, que estimulem acomodações negativas.¹⁸

Por outro lado, é salutar destacar a exigência que o Manual Pró-gestão RPPS faz acerca da composição do Conselho Deliberativo e do Conselho Fiscal. Conforme já mencionado, o programa tem por objetivo incentivar os Regimes Próprios a adotarem melhores práticas de gestão previdenciária e possui três dimensões: controle interno, educação previdenciária e governança corporativa. Cada uma dessas três dimensões possui um grupo de ações relacionadas, a serem cumpridas pelo RPPS. E cada ação possui quatro níveis de aderência (I, II, III e IV).

¹⁷RIO GRANDE DO SUL, Governo do Estado do. Lei 12.395/2005. Reestrutura o Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, RS, 16 dez. 2005. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/perguntas-frequentes/vii-unidade-gestora/>>. Publicado em: 19/08/2016. Acesso em: 19 fev. 2018.

¹⁸BRASIL, República Federativa do. Ministério da Previdência Social. Unidade Gestora. Disponível em: <http://www.ipe.rs.gov.br/upload/1312814676_lei12395_2005.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2018.

Dentre as ações relacionadas à dimensão Governança Pública encontra-se o Conselho Deliberativo e o Conselho Fiscal. Ao analisar o formato exigido para funcionamento do Conselho de Previdência e do Conselho Fiscal a fim de que obtenha certificação nos níveis III e IV, constata-se que há necessidade do colegiado ter composição paritária entre os representantes dos segurados e do ente federativo:

MANUAL DO PRÓ-GESTÃO RPPS (VERSÃO FINAL APROVADA EM 31/01/2018)

Dimensões	Ações e Requisitos	Nível I	Nível II	Nível III	Nível IV
GOVERNANÇA CORPORATIVA	Conselho Fiscal (Seção 3.2.13 - pág. 35)				
	Representação dos segurados.	Mínimo 1 (um) representante	Mínimo 1 (um) representante	Paritária	Paritária
	Formação em nível superior.			Maioria	Todos
	Presidência exercida por representante dos segurados, com voto de qualidade.			X	X
	Elaboração, publicação e controle sobre a efetivação de plano de trabalho anual, estabelecendo os procedimentos, o cronograma de reuniões, o escopo a ser trabalhado e os resultados obtidos.			X	X
	Elaboração de relatório de controle interno que sintetize os trabalhos realizados e apresente as considerações que subsidiaram o Conselho Fiscal a apresentar seu parecer ao relatório de prestação de contas, no qual devem constar os itens ressaltados com as motivações, recomendações para melhoria e áreas analisadas.			X	X
	Conselho Deliberativo (Seção 3.2.14 - pág. 36)				
	Representação dos segurados.	Mínimo 1 (um) representante	Mínimo 1 (um) representante	Paritária	Paritária
	Formação em nível superior dos membros.			Maioria	Todos
	Presidência exercida por representante do ente federativo, com voto de qualidade.			X	X
Elaboração, publicação e controle sobre a efetivação de plano de trabalho anual, estabelecendo os procedimentos, o cronograma de reuniões, o escopo a ser trabalhado e os resultados obtidos.			X	X	

Contudo, não parece razoável que se estabeleça o requisito de paridade para que se considere alcançado o nível máximo de governança se não há previsão constitucional e legal de normas gerais para a referida exigência, assim como não há evidências que um colegiado paritário é mais eficiente que um representativo. Por mais que a Secretaria de Previdência considere o instituto da paridade nos colegiados como uma boa prática governamental, não pode tomá-lo por base para considerar alcançado determinado critério em um programa. É indubitável que a consequência será, ainda que indireta, a transformação de colegiados representativos em colegiados paritários, em detrimento da vontade e particularidades do ente federado.

O tema exige muita cautela. Recentemente o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso foi provocado a se manifestar acerca da composição do Conselho Curador de órgãos da previdência municipal, por meio de Resolução de Consulta – instrumento concedido para dirimir dúvidas quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais e regu-

lamentares, o qual possui força normativa, constituindo prejulgamento de tese de modo a vincular a apreciação dos demais feitos sobre a matéria, e ratificou sua posição, que, numa visão constitucional, não há que se exigir a paridade nas instâncias de deliberação, e sim a participação dos servidores, ou seja, deve haver representatividade nos conselhos e colegiados:

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 21/2017 – TP

Ementa: PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARANTÃ DO NORTE. CONSULTA. PREVIDÊNCIA. RPPS. CONSELHOS. COMPOSIÇÃO. SEGURADOS E ENTE FEDERATIVO. PARTICIPAÇÃO DE REPRESENTATIVIDADE. LIVRE INDICAÇÃO DOS REPRESENTANTES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

1) A composição dos conselhos deliberativos de regimes próprios previdenciários deve ser representativa do ente federativo e dos servidores vinculados ao respectivo regime.

2) Os representantes da Administração Pública nos conselhos deliberativos do RPPS podem ser livremente indicados. Já os representantes dos segurados devem, necessariamente, ser servidores efetivos, ativos ou inativos.¹⁹

Desta feita, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, ao exercer sua função normativa, corroborou com o arcabouço constitucional de que a participação nos conselhos dos RPPS deve ser representativa, não necessariamente paritária, cabendo a legislação local estipular sua composição.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme visto, poucas são as normas gerais regulatórias que tratam acerca da participação dos servidores nos colegiados e instâncias previdenciárias, o que pode, a princípio, e sob uma análise superficial, causar incerteza na sua aplicabilidade.

Entretanto, em que pese o arcabouço legislativo ser limitado, é incontestável que a paridade não é uma obrigatoriedade, enquanto que a representatividade é uma garantia constitucional, cabendo a legislação do ente local estabelecer a composição de seus conselhos.

Assim, diante da complexidade e diversidade das atividades desenvolvidas pelos RPPS, é de fundamental importância que os Regimes Próprios sejam geridos e fiscalizados também com a participação dos ser-

¹⁹MATO GROSSO, Tribunal de Contas do Estado de. Resolução de Consulta 21/2017-TP. Diário Oficial de Contas, MT, 23 ago. 2017. Disponível em: <<http://www.tce.mt.gov.br>>. Acesso em: 21 fev. 2018.

vidores públicos, que são, diretamente, os maiores interessados numa gestão previdenciária eficiente.

Face as considerações aduzidas, conclui-se que não é o número de membros em um conselho que determina uma boa gestão previdenciária e sim o cumprimento de sua finalidade.

9. REFERÊNCIAS

ACRE, Governo do Estado do. **Lei 1.688/2005**. Cria o Instituto de Previdência do Estado do Acre – ACREPREVIDÊNCIA, com natureza jurídica de autarquia e dispõe sobre sua estrutura, competências e quadro de pessoal. Disponível em: <<http://www.al.ac.leg.br/leis>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

ALAGOAS, Governo do Estado de. **Lei 7.751/2015**. Reestrutura a Unidade Gestora Única do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado de Alagoas. Diário Oficial, 10 nov. 2015. Disponível em: <<http://www.alagoasprevidencia.al.gov.br>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

AMAPÁ, Governo do Estado do. **Lei 915/2005**. Dispõe sobre o Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Amapá e sobre a entidade de Previdência e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, Amapá, DF, 18 ago. 2005. Disponível em: <<http://www.al.ap.gov.br>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

AMAZONPREV, Fundação. **Portaria 793/2017**. Diário Oficial, Manaus, AM, 04 jan. 2018. Disponível em: <<http://www.amazonprev.am.gov.br>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

BAHIA, Governo do Estado da. **Lei 10.955/2007**. Disciplina o Fundo Financeiro da Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado da Bahia e o Fundo Previdenciário dos Servidores Públicos do Estado da Bahia. Diário Oficial do Estado 23.12.2007. Disponível em <<http://www.portaldoservidor.ba.gov.br>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

BIANCO, Dânae Dal; OLIVEIRA, Heraldo Gilberto; LIMA, Iran Siqueira. CECHIN, José. **Previdência de Servidores Públicos**. São Paulo: Atlas, 2009. p. 111-112.

BRASIL, República Federativa do. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

_____. **Lei 9.717/1998**. Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 nov. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9717.htm>. Acesso em: 16 fev. 2018.

_____. **Lei 10.887/2004**. Dispõe sobre a aplicação da Emenda Constitucional 41/2003. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 jun. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.887.htm>. Acesso em: 17 fev. 2018.

_____. Ministério da Fazenda. **Manual do Pró-gestão RPPS**. Disponível: <<http://www.previdencia.gov.br/>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Órgãos Colegiados**. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/orgaos-colegiados>>. Acesso em: 08 mar. 2018.

_____. Ministério da Previdência Social. **Orientação Normativa 3/2004**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 ago. 2004. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br>>. Acesso em: 17 fev. 2018.

_____. _____. **Orientação Normativa 1/2007**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 jan. 2007. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br>>. Acesso em: 17 fev. 2018.

_____. _____. Ministério da Previdência Social. **Portaria 204/2008**. Dispõe sobre a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jul. 2008. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/66/MPS/2008/204.htm>>. Acesso em: 17 fev. 2018.

_____. _____. **Portaria 402/2008**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 dez. 2008. Disponível em: <http://sislex.previdencia.gov.br/paginas/66/MPS/2008/402_1.htm>. Acesso em: 17 fev. 2018.

_____. _____. **Portaria 519/2011**. Dispõe sobre as aplicações dos recursos financeiros dos Regimes Próprios de Previdência Social instituídos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 ago. 2011. Disponível em: <<http://sislex.previdencia.gov.br/paginas/66/MPS/2011/519.htm>>. Acesso em: 16 fev. 2018.

_____. _____. **Unidade Gestora**. Disponível em: <http://www.ipe.rs.gov.br/upload/1312814676_lei12395_2005.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2018.

DISTRITO FEDERAL, Governo do. **Lei Complementar 769/2008**. Reorganiza e unifica o Regime Próprio de Previdência Social do Distrito Federal – RPPS/DF e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 1º jul. 2008. Disponível em: <<http://www.fazenda.df.gov.br>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

ESPÍRITO SANTO, Governo do Estado do. **Conselheiros**. Disponível em: <<http://ipajm.es.gov.br/conselheiros>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

GOIÁS, Governo do Estado de. **Lei Complementar 66/2009**. Institui a autarquia Goiás Previdência – GOIASPREV. Diário Oficial, 17 fev. 2009. Disponível em: <<http://www.gabinetecivil.goias.gov.br>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

MATO GROSSO, Governo do Estado de. **Lei Complementar do Estado de Mato Grosso 560/14**. Dispõe sobre a criação da Mato Grosso Previdência - MTPREV, autoriza a constituição de Fundos de Investimento, altera e acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 14, de 16 de janeiro de 1992, bem como à Lei Complementar nº 254, de 02 de outubro de 2006 e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Mato Grosso, Cuiabá, MT, 31 dez. 2014. Disponível em: <<http://www.al.mt.gov.br>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

MATO GROSSO, Tribunal de Contas do Estado de. **Resolução de Consulta 21/2017-TP**. Diário Oficial de Contas, MT, 23 ago. 2017. Disponível em: <<http://www.tce.mt.gov.br>>. Acesso em: 21 fev. 2018.

MATO GROSSO DO SUL, Governo do Estado de. **Decreto 12.211/2006**. Aprova o Regimento Interno do Conselho Estadual de Previdência – CONPREV/MS. Disponível em: <<http://www.sad.ms.gov.br/>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

MATO GROSSO DO SUL, Governo do Estado de. **Lei 2.207/2000**. Institui o regime de previdência social do Estado de Mato Grosso do Sul, cria o Fundo de Previdência Social de Mato Grosso do Sul – MS-PREV, e dá outras providências. Diário Oficial 5.417, 29 dez. 2005. Disponível em <<http://www.ageprev.ms.gov.br>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

MINAS GERAIS, Governo do Estado de. **Decreto n. 45.695/2011**. Contém o Regulamento do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais. Diário Oficial: 13 ago. 2011. Disponível em:

<<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

PARÁ, Governo do Estado do. **Lei Complementar 39/2002**. Institui o Regime de Previdência Estadual do Pará e dá outras providências. Diário Oficial do Estado n. 29.631, 5 fev. 2002. Disponível em: <<http://www.igeprev.pa.gov.br>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

PARAÍBA, Governo do Estado de. **Lei 7.517/2003**. Dispõe sobre a criação da Autarquia PBPREV – Paraíba Previdência dos Servidores Públicos do Estado da Paraíba e dá outras providências. Disponível em: <www.pbprev.pb.gov.br>. Acesso em: 18 fev. 2018.

PARAÍBA, Governo do Estado da. **Decreto 37.063/2016**. Cria o Comitê de Investimento da Paraíba Previdência – PBPREV. Diário Oficial do Estado n. 16.252, de 19 nov. 2016. Disponível em: <<http://www.pbprev.pb.gov.br>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

PARANÁ, Governo do Estado do. **Lei 18.469/2015**. Reestruturação do Plano de Custeio e Financiamento do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Paraná. Diário Oficial 9.442, 30 abr. 2015. Disponível em <<http://www.documentos.dioe.pr.gov.br>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

PERNAMBUCO, Governo do Estado de. **Lei Complementar 28/2000**. Cria o Sistema de Previdência Social dos Servidores do Estado de Pernambuco. Disponível em: <<http://www.portais.pe.gov.br>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

PIAUÍ, Governo do Estado do. **Lei 6.910/2016**. Dispõe sobre a criação da Fundação Piauí Previdência e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.leisdopiaui.com>>. Acesso em: 19 fev. 2018.

RIO DE JANEIRO, Governo do Estado do. **Lei 5.260/2008**. Estabelece o Regime Jurídico Próprio e Único da Previdência Social dos membros do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública, do Tribunal de Contas e dos Servidores Públicos Estatutários do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Imprensa Oficial do Governo do Rio de Janeiro, RJ, 12 jun. 2008. Disponível em: <<http://alerj.ln1.alerj.rj.gov.br>>. Acesso em: 19 fev. 2018.

RIO GRANDE DO NORTE, Governo do Estado do. **Lei Complementar 308/2005**. Reestrutura o Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Rio Grande do Norte. Disponível em: <<http://www.ipe.rn.gov.br>>. Acesso em: 19 fev. 2018.

RIO GRANDE DO SUL, Governo do Estado do. **Lei 12.395/2005**. Reestrutura o Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, RS, 16 dez. 2005. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/perguntas-frequentes/vii-unidade-gestora/>>. Publicado em: 19 ago. 2016. Acesso em: 19 fev. 2018.

RONDÔNIA, Governo do Estado de. **Lei Complementar 228/2000**. Dispõe sobre a criação do Sistema Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos Cíveis e Militares, Ativos e Inativos e dos Pensionistas do Estado de Rondônia. Diário Oficial 4.422, 31 jan. 2000. Disponível em: <<http://ditel.casacivil.ro.gov.br/>>. Acesso em: 19 fev. 2018.

RORAIMA, Governo do Estado de Roraima. **Lei Complementar 30/1999**. Dispõe sobre o Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Roraima e sobre o Instituto de Previdência do Estado de Roraima – IPER. Diário Oficial do Estado 119, 30 jun. 1999. Disponível em <<http://www.mpc.rr.gov.br/>>. Acesso em: 19 fev. 2018.

RORAIMA, Governo do Estado de Roraima. **Lei Complementar 220/2013**. Altera dispositivos das Leis Complementares 30/1999 e dá outras providências. Diário Oficial, 30 dez. 2013. Disponível em <<http://www.mpc.rr.gov.br/>>. Acesso em: 19 fev. 2018.

SANTA CATARINA, Governo do Estado de. **Lei Complementar 412/2008**. Dispõe sobre a organização do Regime Próprio de Previdência dos Servidores do Estado de Santa Catarina e adota outras providências. Diário Oficial 18.390, 27 jun. 2008. Disponível em: <<http://www.sea.sc.gov.br/>>. Acesso em: 19 fev. 2018.

SÃO PAULO, Governo do Estado de São Paulo. **Decreto 52.337/2007**. Disciplina os procedimentos para a composição dos Conselhos de Administração e Fiscal da São Paulo Previdência – SPPREV. Diário Oficial, 08 nov. 2007. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/>>. Acesso em: 19 fev. 2018.

SÃO PAULO, Governo do Estado de São Paulo. **Deliberação CA_SPPREV-1**. Dispõe sobre o Regimento Interno do Conselho de Administração da São Paulo Previdência - SPPREV. Diário Oficial do Estado, 12 ago. 2008. Disponível em: <<http://www.saude.sp.gov.br>>. Acesso em: 19 fev. 2018.

SERGIPE, Governo do Estado de. **Lei Complementar 113/2005**. Dispõe sobre o Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Sergipe - RPPS/SE. Disponível em <www.sergipeprevidencia.se.gov.br>. Acesso em: 19 fev. 2018.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 306.

TOCANTINS, Governo do Estado de. **Lei 1.940/2008**. Dispõe sobre a estrutura operacional do Instituto de Gestão Previdenciária do Estado do Tocantins – IGEPREV-TOCANTINS. Diário Oficial do Estado n. 2.681. Disponível em <<http://www.al.to.leg.br>>. Acesso em: 19 fev. 2018.

Aplicação da Teoria da Carteira de Makowitz e seu comportamento em relação à meta atuarial de um RPPS

Eduardo Augusto Reichert, CFP®¹

Raphael Roberto de Góes Reis²

Alexandre Lopes Gomes³

Resumo

O presente trabalho avalia o comportamento de uma consagrada metodologia com o objetivo de construir uma carteira de investimentos baseada nos principais índices presentes no mercado de investimentos destinados aos Regimes Próprios de Previdência Social, os RPPS. O estudo chega, pela aplicação da teoria da carteira de Markowitz e da relação entre o retorno e o risco, em uma carteira teórica dos índices com o objetivo de avaliar se esta composição é suficiente para que a meta de rentabilidade dessas organizações seja alcançada, a meta atuarial, dada pela inflação mais seis por cento. Com uma metodologia eficiente e que consiga dispensar o fator emocional, o objetivo é estudar se o comitê de investimentos dessas organizações pode ter uma ferramenta que buscará minimizar os riscos das aplicações e entregar os melhores resultados possíveis, não considerando neste momento os riscos operacionais, de liquidez e de crédito. Em seu desfecho, é possível acompanhar a correlação da carteira sugerida com a meta atuarial através dos anos de 2009 a 2017.

Palavras-chave: RPPS. Risco. Fundos de Investimentos. Índices. Markowitz. Retorno

Introdução

A constante diminuição da taxa de juros aplicada pela diretoria do Banco Central coloca em cheque a gestão dos investimentos dos regimes próprios de previdência social e os comitês de investimento que se veem obrigados a reformularem a composição das carteiras, para que dessa forma seja possível atingirem uma rentabilidade de 6% somados à inflação.

O grande desafio tem como contraste à composição da carteira dos institutos que tem a sua maioria em investimentos indexados no IPCA

¹Diretor Administrativo e Financeiro do Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos Municipais de Guarulhos

²Mestre em Economia Aplicada pela Universidade Federal de São Carlos

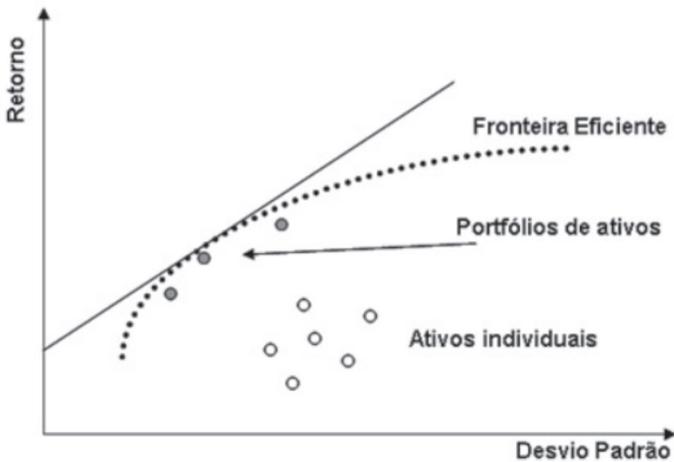
³Professor Doutor pela Universidade Federal de São Carlos

– Índice de Preços ao Consumidos Amplo, índice este que teve seu menor valor histórico no ano de 2017, fazendo com que os títulos públicos diminuam significativamente seu prêmio.

Para conseguir embasamento na escolha desses ativos, uma das alternativas é o aprimoramento da metodologia de escolha dos ativos da carteira de investimentos e, nesta área, é fundamental falarmos da importância da teoria do portfólio de Markowitz.

O trabalho de Markowitz (1952), principal contribuição para o seu prêmio Nobel em 1990, ofereceu uma relação entre o risco destes ativos, discutindo a existência de uma correlação entre estes, ou seja, o risco de um ativo medido isoladamente torna-se diferente quando esse ativo é incluído em uma carteira, conforme demonstrado pela figura abaixo:

Figura 1 – Fronteira Eficiente de Markowitz



Fonte: Adaptado de Markowitz (1952)

A teoria proposta mostrou que quanto maior a diversificação da carteira, escolhendo ativos que possuam correlação negativa, há uma mitigação do risco não-sistemático, descrito por Bruni e Famá da seguinte forma:

Dos trabalhos de Markowitz (1952), originou-se a Moderna Teoria de Portfólios (MTP) que, sinteticamente, apresenta que enquanto o retorno esperado de um conjunto de ativos é resultado da média dos retornos individuais esperados, ponderada pela participação individual de cada ativo no conjunto, o risco desta carteira, representado pelo desvio padrão dos

retornos, é função das variâncias individuais dos ativos e das parcelas de covariâncias existentes entre os ativos, calculadas de dois em dois ativos. Sendo os retornos de dois ativos não perfeitamente correlacionados, existiria um ganho (expresso pela redução de riscos corridos ou aumento dos retornos esperados) decorrente da distribuição de investimentos entre ambos os ativos. O conceito de diversificação, decorrente da MTP, suplantou a noção de concentração de investimentos nos ativos que ofereceriam um maior retorno esperado. (BRUNI E FAMÁ, 1999)

Existem diversos trabalhos que buscam realizar estudos matemáticos de maneira a encontrar a carteira de investimentos ideal, sendo importante ressaltar nesse momento o trabalho de Trintialina et al (2017) que discute a melhor composição da carteira de investimentos de um RPPS pela análise do risco e o retorno através de Markowitz (1952), Tobin (1952) e Sharpe (1966). No entanto, o trabalho utiliza somente os Fundos de Investimentos da Caixa Econômica Federal, não estendendo a discussão aos demais gestores presentes no mercado institucional de investimentos.

Castro (2014) analisa a aplicação do modelo de Markowitz em um fundo de Pensão que oferece plano de benefício definido, auferindo assim, déficit atuarial analogamente ao RPPS, que tem seu déficit incrementado quando a meta de rentabilidade não é contemplada. Neste estudo, mais abrangente em contemplar gestores de diversas empresas, a composição ideal da carteira de investimentos é dada pela performance dos fundos, sem relação ao benchmark relacionado a este ativo.

Objetivos e Metodologia

A busca desse trabalho foi desenvolver a carteira com base nos benchmarks mais encontramos nos fundos de investimento através de um aclamado modelo de desenvolvimento de carteira, desconsiderando neste primeiro momento riscos ímpares aos de mercado.

A construção da carteira teve como metodologia o aclamado modelo apresentado por Markowitz (1952) em seu estudo sobre a seleção de portfólio. Neste método, foram auferidos os riscos e suas expectativas de retorno em intervalos anuais da seguinte forma:

A expectativa de retorno foi dada pela média aritmética da rentabilidade mensal da carteira de investimentos dentro do ano anterior ao ser aplicado o modelo:

E, a partir da média, foi realizado o cálculo do desvio padrão, o qual foi adotado como o risco do ativo naquele período.

Com estes dados calculados, foram analisadas as covariâncias entre os ativos para cada período anual proposto, demonstrada pela seguinte generalização de conceito:

- $cov [Matriz] = E[(X - E[x])(X - E[x])^T]$

A partir do desenvolvimento da matriz de covariância, é possível elaborar uma matriz que contemple o risco de uma carteira que seja composta por qualquer relação entre os índices do estudo:

- $\delta = \sqrt{\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n W_i W_j cov_{i,j}}$

- Onde:

- W_i = Composição de i

- X_i = Retorno Mensal do Ativo

- $cov_{i,j}$ = Covariância entre os ativos i e j

Com estes dados, foi estabelecido que o Microsoft Excel® deveria buscar, através do Solver, a combinação que maximizasse a relação entre o retorno/risco nos anos de 2008 até 2017.

Para que fosse viabilizado o modelo proposto, foram consideradas as seguintes restrições:

- O percentual de investimentos em fundos referenciados ao CDI – Certificado de Depósito Interbancário – não pode ser superior a 30% da carteira;

- $0\% \leq x_{CDI} \leq 30\%$

- Os investimentos em renda variável não podem ser superar 30% da carteira de investimentos;

- $0\% \leq x_{IBOV} + x_{IBRX 50} + x_{IDIV} \leq 30\%$

- Não foi permitido que nenhum dos indexadores contribua de maneira negativa ou maior que 100% da carteira;

- $100\% \geq x_n \geq 0\%$

- A somatória da carteira deve ser igual a 100%;

- $\sum x_n = 100\%$

- A composição da carteira deve superar a meta atuarial do último ano ou, caso não seja possível, ser a mais próxima possível:

$$\sum E_n(R)x_n \geq \text{Meta Atuarial no ano vigente}$$

Esta metodologia foi repetida entre os anos de 2009 e 2017 e possibilitou a análise do período acumulado de quase uma década.

Para que este trabalho fosse desenvolvido foram escolhidos os principais índices de referência, sendo que muitos destes variam entre si unicamente pela duração dos seus títulos, investindo estes nos mesmos ativos.

Alguns dos índices são determinados pelas carteiras teóricas produzidas pela ANBIMA – Associação Brasileira de Entidades dos Mercados Financeiros e de Capitais, sendo estes:

O IMA-Geral que representa uma média ponderada entre toda a família de índices de mercado da ANBIMA.

Seguindo os índices da ANBIMA, tem-se um dos índices mais familiares do mercado financeiro brasileiro, o IMA-B, que recebeu esse nome por ter uma composição teórica composta por títulos públicos indexados à inflação, os quais se chamavam Notas do Tesouro Nacional – Série B.

Estes títulos apresentam rentabilidade pós-fixada, oferecendo ao investidor uma rentabilidade fixa corrigida pelo índice de inflação no período, o IPCA – Índice de Preços ao Consumir Amplo.

O último índice dentre os elaborados da ANBIMA é o IRF-M, o qual tem a característica de acompanhar os títulos públicos pré-fixados, que são aqueles que possuem rentabilidade determinada desde o seu início.

Vale ressaltar que estes 2 últimos índices acima relacionados pos-

suem segmentações em subíndices, que variam entre si pela duração dos ativos presentes em suas carteiras, sendo estes os IMA-B5, IMA-B5+, IRF-M1 e IRF-M1+.

Outro benchmark extremamente difundido é o Certificado de Depósito Interbancário (CDI) e tem como objetivo medir a taxa de juros no mercado interbancário. Tem estrita relação com a SELIC por também ser uma taxa de juros, só que num mercado específico. Costuma ser utilizado pelo mercado como referência para taxa livre de risco.

Também foram relacionados 3 indexadores do mercado acionário brasileiro, e que são nesse estudo, os representantes da renda variável, sendo estes:

O Ibovespa: que apresenta uma carteira teórica montada com base na liquidez das ações no mercado brasileiro, promovendo desta forma, um favorecimento a presença de ações que sejam objeto de várias negociações e não necessariamente as melhores empresas do mercado. Tem sua revisão realizada quadrimestralmente com base nos dados dos últimos 12 meses.

O IBRX 50 ou Índice Brasil 50 consolida uma composição de até 50 ações, as quais devem ter sido negociadas em pelo menos 80% dos pregões com uma metodologia que também acaba relevando ponderadamente a liquidez destas para determinar sua proporção.

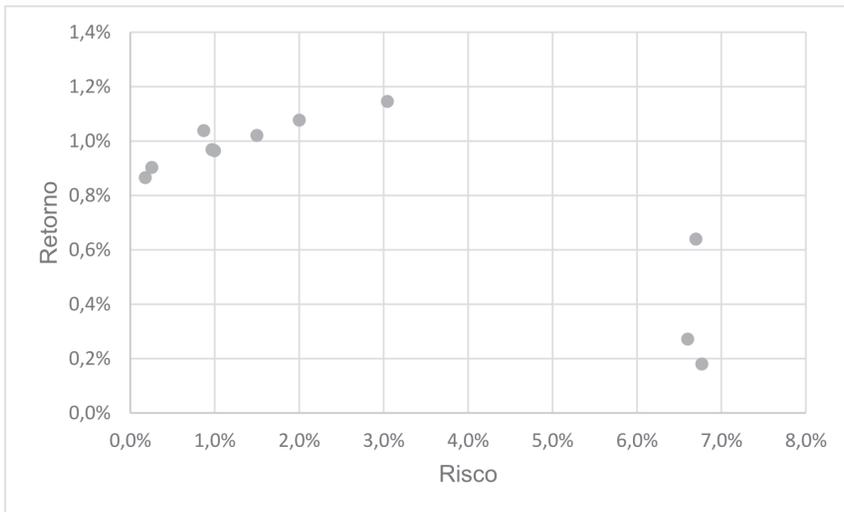
O Índice de Dividendos, IDIV, tem em sua carteira teórica ações geradoras de valor através do pagamento de dividendos. Para isso, em sua composição são relacionadas quadrimestralmente somente as ações que apresentaram as maiores taxas de dividend yield nos 24 meses que antecedem. Desta maneira, é possível observar as diferenças no comportamento desses índices no período compreendido entre 2008 e 2016, representado quadro 1.

Quadro 1 - Dados dos Indicadores Seleccionados

	E (R)	RISCO	MAIOR	MENOR
CDI Acumulado	0,8649%	0,1753%	1,2136%	0,4816%
IBOV	0,1751%	6,7673%	16,9701%	-24,7976%
IBRX50	0,2491%	6,6000%	16,4099%	-25,8493%
IMA-G	0,9687%	0,9970%	3,4255%	-1,8969%
IMA-B 5	1,0452%	0,8688%	4,3833%	-1,1894%
IMA-B 5+	1,1657%	3,0449%	8,5080%	-8,1656%
IMA-B	1,0899%	1,9994%	6,0768%	-4,5157%
IDIV	0,6934%	6,6990%	20,5957%	-20,1877%
IRF-M1	0,9039%	0,2539%	1,6437%	0,2692%
IRF-M	0,9725%	0,9666%	4,7449%	-1,8137%
IRF-M1+	1,0293%	1,4981%	6,9332%	-3,6730%

Fonte: Dados do estudo

Figura 2 - Gráfico de Dispersão dos Ativos Utilizados



Fonte: Dados do estudo

Através dos dados obtidos no quadro 1, é possível desenvolver o gráfico de dispersão destes ativos na figura 2, um gráfico de dispersão composto entre o risco versus o retorno médio desses ativos no período que compreende de 2008 a 2016.

O gráfico de dispersão, figura 2, comprova que os ativos possuem comportamentos distintos e conseqüentemente devem contribuir de maneiras diferentes dentro do portfólio.

Esta característica é fundamental para a construção de uma carteira, que para conseguir minimizar o risco deve contar ativos que não apresentem comportamentos semelhantes.

Limitações do Modelo

Vale ressaltar que para uma modelagem como a proposta por este estudo, são necessários fundos que possuam correlação máxima ($BETA=1$) com o benchmark e que todos os demais riscos presentes neste tipo de ativo financeiro, como os riscos de crédito, operacional, liquidez não estão sendo considerados para estes modelos.

Outra limitação se dá no fato de que os estudos consideram somente o ano anterior, o que pode acabar oferecendo somente as últimas interferências, desprezando efeitos que ocorram em uma periodicidade menor.

Rebalanceamento

Evidentemente, a composição de melhor resultado para um ano não teria capacidade de refletir a melhor carteira para todo o período. Desta forma, neste estudo é proposto um rebalanceamento anual da composição dos investimentos, de maneira a conseguir acompanhar os ativos que apresentem a melhor relação retorno/risco.

Este mesmo rebalanceamento é necessário também pelo espectro da grande variação da inflação neste período, influenciando assim de maneira significativa a meta atuarial nestes exercícios.

Resultados Obtidos

A metodologia proposta começou analisando os dados de 2008 com objetivo de obter a melhor composição possível da carteira a ser aplicada no ano seguinte. Os dados utilizados estão elencados no apêndice A deste trabalho.

Em termos práticos, com os índices de 2008, foi obtida uma composição teórica que superasse a meta atuarial naquele ano de modo a oferecer a melhor relação do retorno em relação ao risco através do Solver.

Após calculada, esta carteira teórica foi submetida às rentabilidades no ano de 2009 e assim foi possível verificar se esta havia sido eficiente na superação da meta atuarial.

Desempenho do Modelo em 2009

Quadro 2 - Composição da Carteira para 2009

ATIVOS	CDI Acumulado	IBOV	IBRX50	IMA-G	IMA-B 5	IMA-B 5+	IMA-B	IDIV	IRF-M1	IRF-M	IRF-M1+
PESOS	12,11%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	87,89%	0,00%	0,00%

Fonte: Dados do estudo

Quadro 3 - Indicadores da Carteira em 2008

SOMA	E(C)	DP (C)	ER/DP
100,00%	1,01%	0,20%	499,10%

Fonte: Dados do estudo

Como o ano de 2008 apresentou taxas relativamente altas nas aplicações mais conservadoras e um péssimo desempenho na Bolsa de Valores brasileira, o método acabou favorecendo os índices de menor risco.

Resultado

Quadro 4 - Resultados do Ano de 2009

Meta Atuarial 2009	10,36%
Rentabilidade Carteira	11,35%
Performance	109,57%

Fonte: Dados do estudo

Neste primeiro ano, a metodologia sugeriu uma carteira de investimentos que foi eficiente em 109,5% em relação à meta atuarial do ano de 2009.

Vale ressaltar que este modelo acabou não conseguindo obter vantagem com o desempenho da renda variável, a qual apresentou índices de até 80% de valorização no ano.

Desempenho do Modelo em 2010

Quadro 5 - Composição da Carteira para 2010

ATIVOS	CDI Acumulado	IBOV	IBRX50	IMA-G	IMA-B 5	IMA-B 5+	IMA-B	IDIV	IRF-M1	IRF-M	IRF-M1+
PESOS	30,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	2,14%	67,86%	0,00%	0,00%

Fonte: Dados do estudo

Quadro 6 - Indicadores da Carteira em 2009

SOMA	E(C)	DP (C)	ER/DP
100,00%	0,94%	0,22%	421,96%

Fonte: Dados do estudo

É interessante perceber que esta composição apresenta uma parcela, ainda que pequena de um dos indicadores de renda variável (IDIV), o qual é o mais conservador dentre os ativos de renda variável, caracterizado por empresas de baixo investimento em desenvolvimento e que tem capacidade de produzir renda aos seus acionistas.

Resultado

Quadro 7 - Resultados do ano de 2010

Meta Atuarial 2010	12,85%
Rentabilidade Carteira	10,22%
Performance	79,54%

Fonte: Dados do estudo

No entanto, mesmo com o aumento da parcela de renda variável, a composição da carteira atingiu somente 79,5% do objetivo de rentabilidade. Este desequilíbrio pode ter relação a parcela de renda variável não ter entregado a expectativa de retorno ideal, afinal, o índice IBOV em 2009 rendeu mais de 80% em recuperação frente à crise sofrida no ano anterior, também sendo atípico ao esperado.

Desempenho do Modelo em 2011

Quadro 8 - Composição da Carteira para 2011

ATIVOS	CDI Acumulado	IBOV	IBRX50	IMA-G	IMA-B 5	IMA-B 5+	IMA-B	IDIV	IRF-M1	IRF-M	IRF-M1+
PESOS	4,04%	0,00%	0,00%	95,96%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

Fonte: Dados do estudo

Quadro 9 - Indicadores da Carteira em 2010

SOMA	E(C)	DP (C)	ER/DP
100,00%	1,01%	0,28%	357,64%

Fonte: Dados do estudo

Particularmente, este ano foi marcado pela grande proporção do IMA Geral, devido ao fato de que a expectativa de retorno apresentada pelo CDI e o IRF-M1 não seria suficientes para satisfazer o percentual da meta atuarial do ano corrente. Desta forma, este índice aparece como sendo a alternativa de mais baixo risco acima dessa rentabilidade.

No entanto, uma maior exposição ao risco fez com que a carteira apresentasse uma rentabilidade acima das últimas apresentadas nesta série.

Resultado

Quadro 10 - Resultados do Ano de 2011

Meta Atuarial 2011	12,44%
Rentabilidade Carteira	13,57%
Performance	109,04%

Fonte: Dados do estudo

Esta porção de risco, a qual pode ser verificada pela menor proporção risco/retorno da série até o momento, teve uma contribuição positiva, o que pode ser evidenciado quando esta composição foi posta à prova no ano de 2011. A carteira performou 109% da meta atuarial, contemplando assim sua rentabilidade alvo.

Desempenho do Modelo em 2012

Quadro 11 - Composição da Carteira para 2012

ATIVOS	CDI Acumulado	IBOV	IBRX50	IMA-G	IMA-B 5	IMA-B 5+	IMA-B	IDIV	IRF-M1	IRF-M	IRF-M1+
PESOS	17,64%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,63%	81,74%	0,00%	0,00%

Fonte: Dados do estudo

Quadro 12 - Indicadores da Carteira em 2011

SOMA	E(C)	DP (C)	ER/DP
100,00%	0,98%	0,20%	484,51%

Fonte: Dados do estudo

A melhor carteira acabou, neste exercício, apresentando uma composição de baixíssimo risco, com uma das melhores relações risco retorno possíveis.

Resultado

Quadro 13 - Resultados do Ano de 2012

Meta Atuarial 2012	12,57%
Rentabilidade Carteira	9,43%
Performance	75,01%

Fonte: Dados do estudo

Esta composição conservadora custou à carteira de investimentos uma rentabilidade auferida inferior a 10% ao ano, contemplando somente 75% da meta atuarial, no segundo pior desempenho da série toda.

Quando analisadas as rentabilidades entregues pelos índices, este exercício foi um dos comportamentos com menor resultado do modelo, afinal, como, em 2012, a grande maioria dos índices entregaram rentabilidades superiores à meta atuarial, a composição do modelo de Markowitz ofereceu uma composição de baixíssimo risco para o ano seguinte, mas que foi insuficiente quando comparada à meta atuarial para este novo exercício.

Desempenho do Modelo em 2013

Quadro 14 - Composição da Carteira para 2013

ATIVOS	CDI Acumulado	IBOV	IBRX50	IMA-G	IMA-B 5	IMA-B 5+	IMA-B	IDIV	IRF-M1	IRF-M	IRF-M1+
PESOS	30,00%	0,00%	0,00%	0,00%	35,01%	0,00%	0,00%	0,00%	24,26%	0,00%	10,73%

Fonte: Dados do estudo

Quadro 15 - Indicadores da Carteira em 2012

SOMA	E(C)	DP (C)	ER/DP
100,00%	0,99%	0,21%	474,96%

Fonte: Dados do estudo

É possível perceber que os ativos com mais volatilidade como IRF-M1+ e IMA-B5 estão presentes na composição deste ano, exatamente por apresentarem rentabilidades elevadas em 2012, o que era necessário para que o modelo conseguisse uma rentabilidade que satisfizesse as premissas deste estudo.

Resultado

Quadro 16 - Resultados do Ano de 2013

Meta Atuarial 2013	11,90%
Rentabilidade Carteira	5,24%
Performance	44,02%

Fonte: Dados do estudo

No entanto, o mercado como um todo apresentou correções e nenhuma composição possível acabaria superando a rentabilidade estabelecida pela meta atuarial. Através do Anuário Estatístico da Previdência Social, é possível concluir que foi um ano atípico em que as estruturas previdenciárias obtiveram resultados que não contemplaram efetivo aumento de patrimônio.

Para este ano, em contraste com o ano anterior, a composição sugerida pelo modelo de Markowitz acabou entregando uma rentabilidade superior a grande maioria dos índices do mercado financeiro, como pode ser evidenciado no apêndice deste trabalho.

É importante perceber também que neste ano diversos institutos que mantiveram posições nos índices IMA-B mais longos chegaram a sofrer uma rentabilidade negativa.

Desempenho do Modelo em 2014

Quadro 17 - Composição da Carteira para 2014

ATIVOS	CDI Acumulado	IBOV	IBRX50	IMA-G	IMA-B 5	IMA-B 5+	IMA-B	IDIV	IRF-M1	IRF-M	IRF-M1+
PESOS	30,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	70,00%	0,00%	0,00%

Fonte: Dados do estudo

Quadro 18 - Indicadores para a Carteira em 2013

SOMA	E(C)	DP (C)	ER/DP
100,00%	0,61%	0,15%	407,60%

Fonte: Dados do estudo

A composição da carteira refletiu os rendimentos dos índices no ano de 2013, os quais apresentaram alta volatilidade e resultados negativos, conforme relatado acima e presente no apêndice deste trabalho. Desta forma, os dois componentes que predominaram na carteira foram os dois de menor volatilidade, o IRF-M1 e o CDI, respeitadas as máximas alocações possíveis segundo a legislação vigente.

Resultado

Quadro 19 - Resultados do Ano de 2014

Meta Atuarial 2014	12,60%
Rentabilidade Carteira	10,65%
Performance	84,49%

Fonte: Dados do estudo

A composição extremamente conservadora acabou prejudicando a rentabilidade que, mesmo com uma boa performance dos indexadores, não conseguiu superar a meta atuarial por estar posicionada nos dois indexadores que apresentaram as piores performances.

Desempenho do Modelo em 2015

Quadro 20 - Composição da Carteira para 2015

ATIVOS	CDI Acumulado	IBOV	IBRX50	IMA-G	IMA-B 5	IMA-B 5+	IMA-B	IDIV	IRF-M1	IRF-M	IRF-M1+
PESOS	30,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	30,24%	0,00%	0,00%	39,76%	0,00%	0,00%

Fonte: Dados do estudo

Quadro 21 - Indicadores da Carteira em 2014

SOMA	E(C)	DP (C)	ER/DP
100,00%	1,00%	1,18%	84,79%

Fonte: Dados do estudo

Considerando o desempenho crescente da inflação em 2015 motivada pelo consumo, a metodologia proposta ofereceu a composição com a menor relação risco/retorno.

Somente neste ano, a metodologia acabou relacionando na carteira o IMA-B5+, que apresenta altíssima volatilidade, em decorrência de uma carteira com títulos que possuem vencimentos mais longos, sendo assim, mais sensíveis às variações do mercado. Este resultado acabou ocasionando a menor relação retorno/risco de toda a série estudada.

Quadro 22 - Resultados do Ano de 2015

Meta Atuarial 2015	17,95%
Rentabilidade Carteira	10,87%
Performance	60,55%

Fonte: Dados do estudo

Neste ano, nenhum índice dentre os relacionados conseguiu superar a meta atuarial, considerando que a inflação acabou superando o teto da meta do governo e apresentou o maior valor da série.

Desempenho do Modelo em 2016

Quadro 23 - Composição da Carteira para 2016

ATIVOS	CDI Acumulado	IBOV	IBRX50	IMA-G	IMA-B 5	IMA-B 5+	IMA-B	IDIV	IRF-M1	IRF-M	IRF-M1+
PESOS	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

Fonte: Dados do estudo

Quadro 24 - Indicadores da Carteira Sugerida em 2015

SOMA	E(C)	DP (C)	ER/DP
100,00%	1,21%	0,81%	149,44%

Fonte: Dados do estudo

O modelo acabou centralizando toda alocação deste ano no IMA-B5, o qual foi o indexador com a melhor rentabilidade no ano de 2015, isto porque a meta atuarial do período de referência chegou ao maior valor de toda série, motivada pela alta da inflação no mercado brasileiro.

Como nenhum índice acabou superando a meta atuarial de 2015, ao aplicar a ferramenta Solver® ela acabou centralizando toda a alocação naquele índice que apresentou a rentabilidade mais próxima à meta.

Vale ressaltar que este comportamento favoreceu uma maior exposição ao risco, o que pode ser percebido pela segunda menor relação retorno/risco de todo o estudo proposto.

Resultado

Quadro 25 - Resultados do Ano de 2016

Meta Atuarial 2016	12,97%
Rentabilidade Carteira	15,48%
Performance	119,32%

Fonte: Dados do estudo

Como a composição favoreceu indexadores de maior volatilidade, os quais acompanharam a recuperação econômica em 2016, a performance neste ano acabou rendendo 119,32% da meta atuarial.

Desempenho do Modelo em 2017

Quadro 26 - Composição da Carteira para 2017

ATIVOS	CDI Acumulado	IBOV	IBRX50	IMA-G	IMA-B 5	IMA-B 5+	IMA-B	IDIV	IRF-M1	IRF-M	IRF-M1+
PESOS	30,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,54%	69,46%	0,00%	0,00%

Fonte: Dados do estudo

Quadro 27 - Indicadores da Carteira Sugerida em 2016

SOMA	E(C)	DP (C)	ER/DP
100,00%	1,15%	0,11%	1033,24%

Fonte: Dados do estudo

A melhora dos índices no ano de 2016 acabou forçando o modelo a contemplar uma grande concentração de ativos de baixa volatilidade e somente uma pequena porcentagem de um indexador ligado ao mercado acionário, o IDIV.

Também foi neste ano que o modelo apresentou a maior relação retorno/risco de toda a série, mais uma vez evidenciando este comportamento de recuperação do mercado financeiro – possibilitando a superação da meta atuarial através de uma composição conservadora.

Resultado

Quadro 28 - Resultados do Ano de 2017

Meta Atuarial Até Set/17	5,77%
Rentabilidade Carteira	8,91%
Performance	154,54%

Fonte: Dados do estudo

A política fiscal de controle da inflação aliada à recessão acabou fazendo com que o ano de 2017 fosse marcado pelos menores indicadores inflacionários dos últimos anos, sendo que estes apresentaram até comportamento negativo, a deflação.

A deflação é um fenômeno visto somente em mercado altamente desenvolvidos em que a sociedade não exerce pressão compradora ou em crises mais profundas, como neste caso, em que aconteceram duas quedas acentuadas consecutivas do Produto Interno Bruto.

Este comportamento acabou fazendo com que a meta atuarial ponderada até o fechamento de setembro atingisse somente 5,77%. Caso esta tendência se mantenha até o final do ano, a meta atuarial anualizada deve fechar em aproximadamente 7,75%, a qual seria a menor meta atuarial de toda a série estudada.

Desta forma, mesmo com uma carteira de investimentos de composição extremamente conservadora, é possível ter uma performance de 155% da meta atuarial, já que seu rendimento anualizado corresponde a 12,05%. Estes fatores corroboraram para que 2017 fosse o exercício com a melhor performance da carteira frente a meta.

Desempenho do Modelo em toda série

Quando os dados acumulados no intervalo de 2009 até 2017, sendo que para isso é anualizado o comportamento de 2017 até o momento em taxas correspondentes com base no fechamento de setembro, são comparados, se obtêm as seguintes observações:

Quadro 29 - Resultados através dos Anos

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Meta Atuarial	10,36%	12,85%	12,44%	12,57%	11,90%	12,60%	17,95%	12,97%	7,76%
Carteira	11,35%	10,22%	13,57%	9,43%	5,24%	10,65%	10,87%	15,48%	12,06%
Performance	109,57%	79,54%	109,04%	75,01%	44,02%	84,49%	60,55%	119,32%	155,31%

Fonte: Dados do estudo

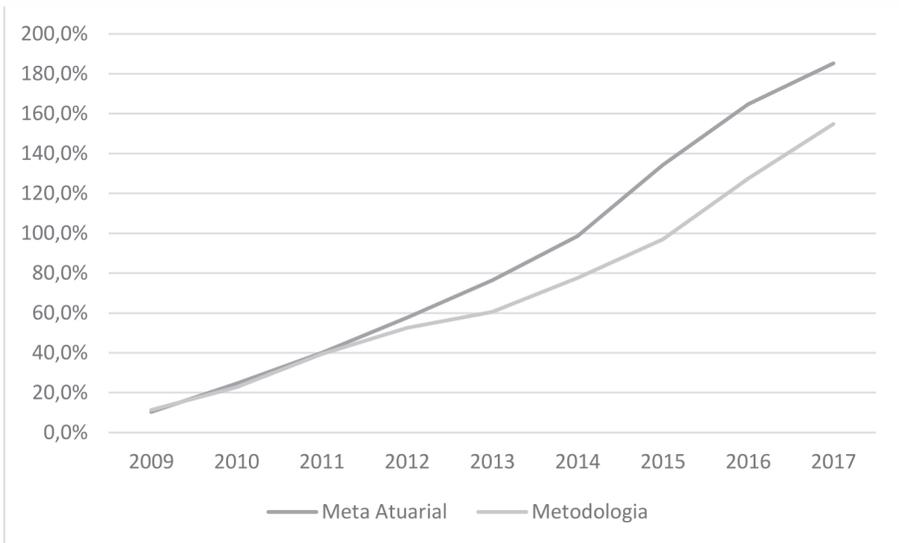
Quadro 30 - Acumulado no Período

Dados Acumulados no Período	
Meta Atuarial	185%
Rentabilidade Carteira	155%
Performance	84%

Fonte: Dados do estudo

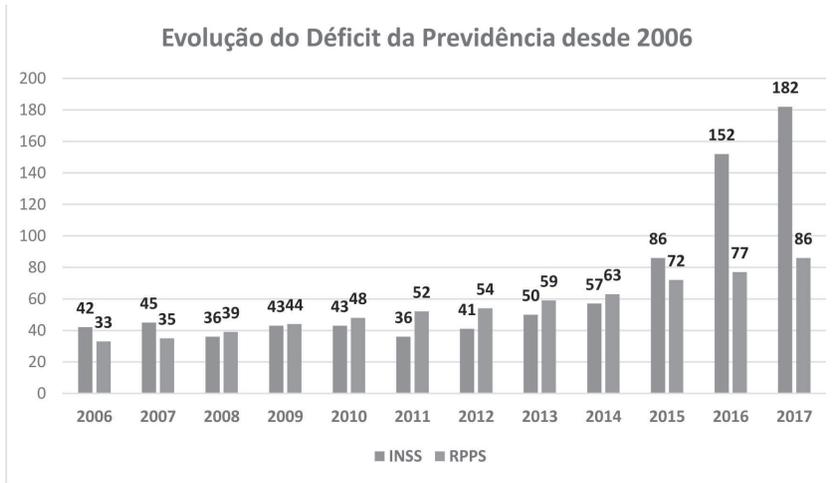
O método proposto acabou apresentando 84% da meta atuarial entre os anos de 2009 a 2017, conforme apresentado no Quadro 30.

Figura 3 - Meta Atuarial x Metodologia Proposta (Acumulado)



Fonte: Dados do estudo

Ao comparar as rentabilidades acumuladas da metodologia proposta com a meta atuarial, é perceptível uma forte relação que foi prejudicada principalmente nos anos nos quais o mercado financeiro apresentou um comportamento atípico, como por exemplo, 2012, 2013 e 2015.



Analisando a série, é possível observar um maior descolamento nos anos de 2013, 2015 e 2017 – os quais são os exercícios que tiveram variação acentuadas nas taxas de juros e/ou inflação.

Nos demais anos, há uma boa correlação, visto que a metodologia proposta consegue uma performance que fica em torno da meta atuarial variando positivamente ou negativamente em 20%.

Conclusão

No trabalho é possível acompanhar o comportamento da metodologia da Markowitz na construção de carteiras de investimentos com base na relação retorno/risco dos principais índices financeiros relacionados ao mercado de Previdência Própria.

A metodologia, apesar de interessante, tem algumas limitações para captar as variações de curto prazo, perdendo assim, algumas oportunidades em renda variável, o que é provado pela baixíssima exposição em ativos de maior risco.

O modelo acabou priorizando o menor risco em relação à maior rentabilidade, sendo possível observar que os ativos de menor risco se sobressaíram neste modelo.

Este comportamento de alta exposição em ativos de baixa vola-

tilidade tem, no curto prazo, um efeito de proteção da carteira de investimentos em relação à volatilidade, no entanto, quando o modelo é disposto ao longo do tempo, é possível observar que há um descolamento significativo da meta atuarial, o que traria problemas atuariais para um instituto de previdência que abrisse mão de determinada rentabilidade unicamente pensando na proteção patrimonial.

Vale evidenciar que nos anos em que os índices financeiros apresentam menores rentabilidades são conseqüentemente os anos em que as metas são mais difíceis de serem superadas, o que evidencia a necessidade de um gestor em buscar ativos que ofereçam mais volatilidade na sua carteira em períodos de taxas mais controladas.

Em linhas gerais, é possível concluir que a aplicação de métodos quantitativos oferece ao gestor dos investimentos uma interpretação mais direta e alheia de opiniões pontuais do mercado financeiro. O método, apesar de ser simplificado, apresenta diversas oportunidades de ser elaborado de maneira a obter uma metodologia que consiga acompanhar ainda mais efetivamente a meta atuarial dos RPPS.

Desta forma, este trabalho pode ser visto como embrionário no sentido de propor que esta discussão seja ampliada com outras variáveis e com diferentes periodicidades de maneira a oferecer uma metodologia ainda mais competente em superar seu objetivo.

Este mesmo método se adaptado a periodicidades menores pode conseguir refletir melhor os comportamentos de curto prazo, possibilitando assim que o a carteira tenha ativos de maior volatilidade em momentos oportunos.

Outra alternativa pode ser a aplicação de modelos como o índice de Sharpe ou metodologias diferenciais para avaliação da relação entre risco e retorno.

Referências Bibliográficas

Associação Brasileira de Entidades dos Mercados Financeiros e de Capitais -ANBIMA. Índices de Renda Fixa ANBIMA. Março/2011.

BRUNI, Adriano Leal; FAMÁ, Rubens. Moderna teoria de portfólios: É possível captar, na prática, os benefícios decorrentes de sua utilização. Resenha BM&F, n. 128, p. 19-34, 1999.

CASTRO, L. F.. Estratégia de composição de carreira ótima de fundos de investimento para os regimes próprios de previdência social com

base na seleção de portfólio de Markowitz. 2014. Tese de Doutorado.

MARKOWITZ, H. Portfolio selection. *Journal of Finance*, v. 7, p. 77-91, 1952.

SHARPE, William F. Mutual fund performance. *The Journal of business*, v. 39, n. 1, p. 119-138, 1966.

TOBIN, James. Liquidity preference as behavior towards risk. *The review of economic studies*, v. 25, n. 2, p. 65-86, 1958.

TRINTINALIA, Clemente; SERRA, Ricardo Goulart. Otimização de uma carteira de fundos de investimento disponíveis à aplicação de recursos dos regimes próprios de previdência social (RPPS), conforme a legislação aplicável. *Revista Ambiente Contábil*, v. 9, n. 2, p. 277, 2017.

SALÁRIO MATERNIDADE PARA A MÃE NÃO GESTANTE DE CASAL HOMOAFETIVO

Douglas Tanus Amari Farias de Figueiredo¹

Resumo: O Objetivo deste artigo é analisar e subsidiar os Regimes Próprios de Previdência Social, com fundamento nos princípios e direitos constitucionais, na situação da mãe de casal homoafetivo, assim registrada na Certidão de Nascimento, mas, que não fora a gestante da criança.

Palavra-chave: Regime Próprio de Previdência Social. Salário Maternidade. Casal Homoafetivo. Mãe não gestante.

1. Breves Considerações

Sem embargo dos conceitos divergentes ou princípios pessoais ou religiosos, é certo que a união homoafetiva foi reconhecida nacionalmente como entidade familiar, assegurando-se o casamento de pessoas do mesmo sexo.

A adoção por casais homoafetivos já encontrou regulamentação nas normas previdenciárias, sendo inclusive assegurado o benefício do salário maternidade nestes casos.

A questão pendente de regulamentação, já enfrentada por alguns regimes de previdência, é do casal homoafetivo feminino, no qual uma mulher, mãe pelo vínculo afetivo e familiar, casada com outra mulher, mãe pelo vínculo afetivo e biológico, busca obter o benefício previdenciário.

Sabe-se que por meio de fertilização *in vitro*, com utilização de sêmen doador, ou outras formas encontradas e já autorizadas na medicina, é possível assegurar à mulher homossexual a gravidez.

No casal de mulheres, normalmente uma das mães é a responsável pela gestação, enquanto a outra, também considerada mãe, será a mãe não gestante.

O dilema jurídico se inicia quando analisamos as legislações pre-

¹Consultor Previdenciário e Procurador do RPPS de Indaiatuba.

videnciárias e nos deparamos com apenas duas formas de percepção do benefício: 1) pela adoção ou obtenção de guarda para fins de adoção; e 2) pela gestação.

2. Ausência de previsão legal e aplicação dos princípios constitucionais

Nenhuma das hipóteses previstas costumeiramente nas normas asseguram o direito ao benefício previdenciário à mãe não gestante de casal homoafetivo. Isso significa que mesmo que conste na Certidão de Nascimento da criança a condição de “mãe”, estas seguradas não obtiveram a adoção, guarda judicial para fins de adoção, nem tampouco gerarão a criança para aplicabilidade da regra legal.

Contudo, simplesmente negar o benefício pela ausência de previsão legal, nos parece um tanto imaturo, ante a necessidade de entendermos a situação especial fática, compreendermos a natureza jurídica do benefício e preservarmos a proteção da família e das crianças.

O direito à família alcança tamanha importância na Carta Magna brasileira, similares ao direito à vida, à saúde, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, à liberdade, etc, que é tratado em diversos dispositivos.

Segundo o artigo 226 “a família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado” e no artigo 227 é dever do Estado “assegurar à criança e ao adolescente o exercício de seus direitos fundamentais”.

Ainda, no § 8º do artigo 226 supracitado a Constituição prevê que o Estado deve dar assistência aos membros da família e prevenir a violência dentro dela. No artigo 229 há previsão de que “os pais têm o dever de assistir, criar e educar os filhos menores, e os filhos maiores têm o dever de ajudar e amparar os pais na velhice, carência ou enfermidade”.

Portanto, deve-se sopesar nas questões enfrentadas pelos aplicadores do direito a importância de proteger as crianças e de assegurar a proteção à família, ainda que formada por formas não convencionais, pelo direito de liberdade do cidadão em poder escolher a sua família, somada a igualização das entidades familiares, não devendo ser levado em consideração suas convicções pessoais, filosóficas ou religiosas distintas.

3. O Salário Maternidade e a mãe não gestante

Segundo Marcelo Leonardo Tavares

O salário maternidade, juntamente com o salário família, é um dos benefícios que visam à cobertura dos encargos familiares. Tem por objetivo a substituição da remuneração da segurada gestante durante os cento e vinte dias de repouso, referentes à licença maternidade. (TAVARES, 2008, p. 160)

A finalidade social do salário maternidade é propiciar o descanso da mulher trabalhadora, e garantir o contato da mãe com a criança nos primeiros meses de vida. Como menciona Miguel Horvath Júnior, o salário maternidade “é concedido visando a proteção da mulher, bem como a proteção do filho”. (JÚNIOR, 2008, p. 283)

Marcelo Leonardo Tavares, comentando sobre o salário maternidade em caso de adoção, explica que “o objetivo, neste caso, é permitir uma melhor adaptação no convívio com o adotado”. (TAVARES, 2008, p. 160)

Por isso, são independentes entre si os direitos da mãe biológica e o da mãe adotiva ou guardiã, quanto a qualquer direito previdenciário, inclusive quanto ao salário maternidade, que podem coexistir para ambas. É evidente que esta condição seria aplicada em momentos distintos, ou seja, primeiro seria concedido o benefício a mãe biológica, durante o 8º mês de gestação ou após nascimento da criança, e, posteriormente, à mãe que viesse a adotar a mesma criança, tendo sempre como pressuposto o intuito de ficar com a criança, cuidar e criar laços afetivos e familiares.

No caso de criança nascida em família com duas mães, uma da qual foi gerada, que a guardou, protegeu e alimentou durante a gestação e outra que a recebeu em sua família, não nos parece razoável ignorar a necessidade de concessão do benefício e a proteção do menor.

Como vimos, a finalidade da licença-maternidade em caso de parto é propiciar o afastamento da gestante para recuperação e também proteger a criança no início da vida, enquanto na adoção, é garantir o período de adaptação do adotado à nova família. Desta forma, negar o benefício à mãe biológica não gestante seria discriminá-la em relação à segurada adotante, já que na adoção seria possível a livre escolha daquele que fruiria a prestação previdenciária, já havendo diversas manifestações favoráveis, inclusive, de concessão do benefício ao pai.

Neste sentido, o voto proferido no Processo n.º 2015.00.00.013623-8/TRF2, prevê que não haveria sentido em o Estado proteger menos a mãe não gestante, já que assegura à mãe adotiva o benefício previdenciário, devendo haver **“a proteção do Estado no direito à vida plena e à convivência familiar íntegra, sadia e feliz.”**

A proteção ao menor e o intuito de assegurar a convivência familiar íntegra é tão evidente que a Lei n.º 12.873/2013, que acrescentou o art. 71-B à Lei n.º 8.213/91 do RGPS, prevê que em caso de falecimento da genitora, o cônjuge ou companheiro que detiver a guarda do menor, fará jus ao salário-maternidade, assegurando à criança o devido cuidado, com a garantia de remuneração e emprego ao guardião.

A única ressalva, contudo, é que o benefício em nenhuma hipótese (adoção ou falecimento da genitora) pode ser concedido aos dois guardiões, de forma que no caso da mãe não gestante, poderia ser assegurado o benefício previdenciário de salário maternidade somente se a outra mãe não o obtivesse.

É que da mesma forma que não poderia ser negado o benefício à mãe não gestante, evitando o tratamento diferenciado em relação à adotante, assegurar dois benefícios de salário-maternidade seria um privilégio não assegurado ao relacionamento entre homem e mulher, e à família que obtém filho adotivo.

Neste sentido, o § 2º do artigo 71-A da Lei n.º 8.213/91, aplicável aos RPPS também por força do §12 do artigo 40 da Constituição, prevê claramente que

Ressalvado o pagamento do salário-maternidade à mãe biológica e o disposto no art. 71-B, não poderá ser concedido o benefício a mais de um segurado, decorrente do mesmo processo de adoção ou guarda, ainda que os cônjuges ou companheiros estejam submetidos a Regime Próprio de Previdência Social.

A regra previdenciária, ainda que entendamos a importância e relevância do convívio familiar, assegura o afastamento somente a um dos pais, ou, no caso em análise, a uma das mães, ainda que não seja a mãe biológica.

É importante compreender que a concessão do salário maternidade ao pai, ao adotante ou à mãe não gestante é excepcional em relação à natureza jurídica do benefício, que também é de assegurar à mãe ges-

tante dias de recuperação pela ocorrência do parto e meses de amamentação.

Não fosse assim, estando a mãe desempregada ou tendo optado por permanecer em casa para cuidar dos filhos, teria o pai também direito ao benefício previdenciário, assegurando à família momento mágico e privilegiado de descanso e convívio? Certamente, não.

Por esta razão, assegurar o benefício aos companheiros ou companheiras não gestantes é admitido apenas na ausência de outro companheiro ou companheira que proteja, cuide e zele pelo convívio familiar do menor.

Portanto, a concessão do benefício à mãe não gestante até poderia existir caso a outra mãe, gestante, não pudesse ficar com a criança, deixando-a desprotegida (por exemplo, se ocorresse alguma fatalidade no parto). De outra forma, estaríamos assegurando o privilégio, concernente à ambas as mães, de desfrutarem deste período com o filho - situação esta almejada por todos adotantes e pais, mas, vedada pela sistemática adotada pela lei.

Destaca-se que nenhum pai ou adotante possui direito ao salário maternidade concomitantemente com o período em que o outro adotante ou a mãe está cuidando e zelando da criança, ainda que desempregados. A única autorização legislativa, expressa inclusive no caso do pai, é que na ausência da mãe, o pai poderia receber o benefício.

No caso de mãe não gestante, deve ser adotada a mesma sistemática, posto que a mãe gestante, inevitavelmente, pela ocorrência do parto, necessitou de semanas de recuperação, permitindo a ela período de cuidados e proteção do filho.

Além disso, é importante destacar que a mãe gestante é quem produziu o leite materno e poderá assegurar a importante e recomendada amamentação do filho. Se o Estado permitisse a opção ao salário maternidade em favor da mãe não gestante, em detrimento da mãe gestante, estaria descumprindo a própria constituição, no que diz respeito à proteção da criança, posto que, suprimiria a possibilidade de amamentação e desenvolvimento saudável do menor.

4. Conclusão

As frequentes alterações da sociedade e os avanços da medicina passaram a permitir e criar situações inesperadas e não previstas pelas legislações previdenciárias, devendo serem interpretadas à luz dos prin-

cípios constitucionais.

O casal homoafetivo, em que pese as divergências pessoais e religiosas, alcançou reconhecimento jurídico de família e especial proteção do Estado, devendo os filhos aferidos por eles serem igualmente protegidos, assegurados seus direitos fundamentais.

O salário maternidade, contudo, deve ser garantido somente à mãe gestante que é a responsável pela gestação, parto e amamentação. Admitir-se o salário maternidade à mãe não gestante seria assegurar privilégio não previstos aos adotantes ou ao pai, em família tradicional.

A única hipótese permitida pela lei, inclusive a favor do pai, é a de permissão de concessão do salário maternidade à mãe não gestante, quando do falecimento ou outra ausência efetiva da mãe gestante, permitindo ao filho especial cuidado e proteção neste período.

Em outras situações, é inevitável concluirmos que o salário maternidade deverá ser assegurado somente à mãe gestante, posto que esta, pela ocorrência do parto, necessitará de semanas de recuperação e, mormente, de um período para a amamentação do filho.

Portanto, adotando-se a sistemática aplicável pela legislação previdenciária, estando presente a mãe gestante no cuidado do filho, entendemos pela impossibilidade da concessão do benefício à mãe não gestante.

Referências

CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. Regime próprio de previdência social dos servidores públicos. 5ª ed., Curitiba: Juruá, 2014.

JÚNIOR, Miguel Horvath. Direito Previdenciário. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

TAVARES, Marcelo Leonardo. Direito Previdenciário. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei Federal n.º 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.

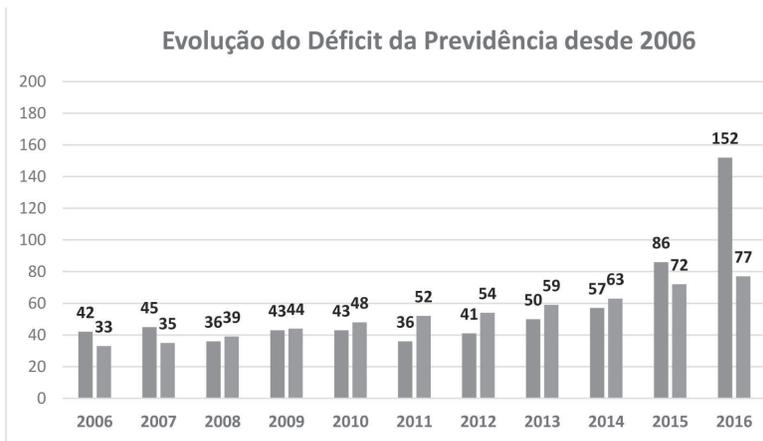
O ESTADO DO ESPÍRITO SANTO E A PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR

Alexandre Wernersbach Neves¹

A instauração da Previdência Complementar no âmbito estadual é uma estrada sem volta e, certamente, com final feliz.

Estamos atravessando um período que ficará na história brasileira onde os entes federativos estão tomando decisões para a diminuição da dívida pública e do déficit fiscal na União, Estados, Distrito Federal e Municípios, resolvendo de forma significativa o problema da previdência social brasileira, principalmente dos Regimes Próprio de Previdência Social.

Importante ressaltar que nos últimos 100 anos, a expectativa de vida dos habitantes do planeta aumentou significativamente. Por volta de 1900 a expectativa de vida era de 35 anos, atualmente estamos alcançando, aproximadamente, 78 anos e esperamos que, por volta de 2030, alcancemos 85 anos. Este aumento da expectativa de vida afeta diretamente o déficit da nossa previdência, que vem crescendo significativamente nos últimos anos, conforme informações colidas no site da Secretária de Previdência Social do Ministério da Fazenda.



Conforme o Relatório de Direitos Humanos no Brasil 2011 estes problemas de déficit não estão localizados somente em nosso país.

Na Europa entre 2005 e 2011 a economia estagnou e em alguns casos regrediu, o que pode ser demonstrado pela evolução negativa dos Produtos Internos Brutos nacionais. Em 2010 a dívida global da União

¹Diretor Presidente - Fundação de Previdência Complementar do Estado do Espírito Santo – PREVES.

Europeia chegou a 80% do PIB. Países como Espanha, Grécia e Portugal apresentaram dívidas que representaram 506%, 479% e 296% do PIB em 2010. Esta desaceleração econômica afetou diretamente a situação dos trabalhadores ativos e inativos.

Conforme dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, a Europa, nos últimos anos, gasta, em média, 13% do Produto Interno Bruto para financiar os regimes de previdência social, quase todos públicos. Muitos países europeus promoveram reformas nos seus sistemas de aposentadoria; porém a Grécia já presenciou o colapso do sistema de aposentadorias em 2012.

A crise Europeia tem como causa principal os déficits dos sistemas previdenciários dos países afetados. O principal problema é a relação entre as despesas previdenciárias e suas fontes de custeio, que durante o último século veio construindo uma grande defasagem. Muitos Estados europeus só poderão pagar seus aposentados com um aumento da carga tributária e uma diminuição dos benefícios previdenciários.

Atualmente a população europeia envelhece significativamente, a taxa de natalidade vem diminuindo na mesma proporção e os países não estão conseguindo reverter o baixo crescimento econômico. Estes problemas geram como consequência uma queda sensível na proporção de ativos em relação aos inativos e uma baixa geração de receita para financiar estes crescentes custos.

Nós brasileiros precisamos olhar com atenção nossos irmãos europeus, precisamos aprender com suas histórias. Atualmente estamos chegando a um nó górdio previdenciário e precisamos de ferramentas para tentar desatar este nó, tais como uma reforma estrutural da previdência social e a implantação do Regime de Previdência Complementar para os servidores públicos, dentre outras.

Temos que tomar este cuidado, pois o déficit da previdência social pode contribuir no resultado do déficit público estadual, podendo elevar a Necessidade de Financiamento do Setor Público.

Convém lembrar que o Brasil conseguiu implementar um grande ajuste fiscal no final da década de 90, que proporcionou, a partir de 1999, a obtenção de superávits primários acima de 3% do Produto Interno

Bruto. Outras lembranças importantes estão na Lei de Responsabilidade Fiscal e nas reformas na Previdência Social. Estes ajustes fiscais são imprescindíveis para a solvência a longo prazo do setor público brasileiro.

Segundo o Relatório de Ajuste Fiscal, Despesa Pública e Crescimento Econômico realizado pela FIESP/CIESP, a importância dessas mudanças não pode ser subestimada: a falta de disciplina fiscal no passado gerou passivos contingentes, dívidas não reconhecidas e está na raiz de uma trajetória crescente de alguns tipos de gastos, como é o caso da previdência.

Segundo a Associação Nacional dos Servidores da Previdência e da Seguridade Social, através do Relatório do Banco Mundial sobre Envelhecimento da População Brasileira e Implicações na Previdência, os gastos com previdência social, que representavam 10% do PIB brasileiro em 2005, podem chegar a 22,4% do PIB em 2050. Segundo o estudo, o Brasil, que já tem gastos altos com seguridade social, precisa fazer novas reformas no sistema previdenciário, como as realizadas em 1999 e 2003. De acordo com o Bird, “o baixo limite de idade e a existência da aposentadoria por tempo de contribuição sem idade mínima levam à aposentadoria precoce. Assim, um sistema que deveria assegurar a renda de indivíduos impossibilitados de trabalhar acaba fornecendo auxílios por um período maior do que o tempo de contribuição”, diz o relatório. Uma das sugestões do Bird, realizadas em passado recente, é que o Brasil adote uma política estrutural que relacione a idade de aposentadoria compulsória ao aumento na expectativa de vida, criando um sistema de formalização do trabalho e redução da sonegação.

Outro ponto que necessita ser evitado é a vinculação de benefícios previdenciários ao salário mínimo. A desvinculação impede que aumentos no valor real do salário mínimo tenham impacto significativo nos gastos do governo. Segundo o centro de dados previdenciários da Associação Nacional dos Servidores Públicos da Previdência e Seguridade Social, 70% dos benefícios pagos pela Previdência Social em outubro de 2016, possuíam o valor de um salário mínimo.

A realidade estadual não é muito diferente da mundial e nacional. O Estado do Espírito Santo realizou em 22 de abril de 2004 uma segregação de massa constituindo um fundo financeiro e um previdenciário.

O fundo financeiro congrega os servidores que entraram no Estado antes de 22 de abril de 2004, é de repartição simples e não acumula nenhum recurso para pagamento de aposentadorias futuras. Atualmente necessita de um aporte anual, aproximado, de R\$ 1,8 bilhão (um bilhão e oitocentos milhões de reais). Este fundo demonstra pela necessidade constante de aportes do Governo Estadual que não apresenta equilíbrio financeiro e atuarial. Hoje é o grande problema financeiro do Estado, haja vista que as necessidades anuais de aportes crescerão em ritmo mais forte que a diminuição das aposentadorias e pensões, principal-

mente em função do crescimento da expectativa de vida. Estima-se que até 2020 este fundo necessitará de um aporte anual superior a R\$ 2 bilhões, o que pode ser prejudicial para a situação fiscal do Estado em face da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O fundo previdenciário congrega os servidores que entraram no Estado depois de 22 de abril de 2004, é de capitalização e acumula, aproximadamente, R\$ 3,0 bilhões (três bilhões de reais). Teoricamente o fundo é equilibrado financeira e atuarialmente. Porém o quantitativo de servidores ativos em relação aos servidores aposentados e pensionistas está na relação de 1,5 para 1, demonstrando que no futuro este fundo poderá trazer problemas financeiros para o Estado.

O Estado do Espírito Santo, reconhecido pelo Tesouro Nacional como um dos Entes Federados que melhor administra sua situação fiscal também vem enfrentando problemas fiscais causados pela situação previdenciária regional.

Porém, em 2013, boas notícias chegaram da Capital Federal. O então Ministério da Previdência Social, com a criação da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal estimou que a partir de 2030 haverá uma desaceleração dos gastos públicos com a previdência social e que, em 2040, esse impacto será zerado; pois a economia feita a partir de 2040 será suficiente para as fontes de custeio cobrir as despesas previdenciárias.

Em 2013, momento onde o Governo Federal pavimentou a previdência complementar no âmbito dos servidores públicos federais, os estados de São Paulo e Rio de Janeiro também já estão percorrendo, face a importância e o significativo impacto financeiro, que este regime previdenciário tem para a economia contributiva dos Estados a curto, médio e longo prazo.

A regra básica da Previdência Complementar é a obtenção de um equilíbrio financeiro individual, onde o segurado estaria mais seguro,

por ter o controle do montante de recursos que depositou, acompanhando e fiscalizando a evolução do seu plano de aposentadoria. Este regime trabalha com a contribuição definida e não com o benefício definido, e estas contribuições correspondem a uma alíquota fixa sobre um quantum legal dos proventos. O montante acumulado em sua conta individual seria a soma das contribuições mensais capitalizadas a uma taxa de juros. O benefício não vitalício será calculado levando em consideração o capital acumulado e a expectativa média de vida para os indivíduos no momento de sua aposentadoria.

Sheila Najberg e Marcelo Ikeda no trabalho *Previdência no Brasil: Desafios e Limites* (p. 286), destacam as seguintes vantagens de um modelo de contribuição definida:

a) A proteção contra riscos políticos observados no desenho de benefício definido. O benefício passaria a ser função do valor acumulado nas contas individuais e, portanto, mais imune ao risco de que no futuro seja reduzido o benefício prometido, em função de desequilíbrios no sistema;

b) Os trabalhadores saberão que existe uma relação direta e estreita entre contribuições e benefícios, havendo um incentivo para que se reduza a sonegação;

c) Os trabalhadores terão acesso, a qualquer tempo, ao saldo de suas contas individuais e poderão projetar seu benefício, conferindo ao regime maior transparência;

d) O ajuste endógeno a aumento de longevidade. A utilização de tábuas de mortalidade atualizadas assegura o permanente equilíbrio atuarial, com alíquota de contribuição fixa;

e) O incentivo de postergar a aposentadoria. O trabalhador que adia sua aposentadoria passa a ter direito a uma renda vitalícia maior, devido às contribuições adicionais e, simultaneamente, ao menor número de anos recebendo benefício. Em termos agregados, o sistema recebe contribuições adicionais imediatamente e só tem aumento nos gastos com aposentadorias no futuro.

Podemos acrescentar outro ponto importante no regime de contribuição definida, que é a portabilidade em casos de saída do serviço público ou, em alguns casos, a possibilidade de permanecer contribuindo, na qualidade de autopatrocinado, para o fundo complementar em melhores condições do que as ofertadas por outras entidades de previdência complementar.

Neste contexto é que, em setembro de 2013, foi apresentado pelo Poder Executivo do Estado do Espírito Santo, em consonância com os Poderes Legislativo e Judiciário, com o Ministério Público e o Tribunal de Contas, à Assembleia Legislativa o Projeto da Previdência Complementar, uma solução muito significativa para a previdência social estadual e, uma estrada sem volta e, certamente, com final feliz.

Todo projeto, iniciado em 2012, foi fundado na ideia de uma previdência que pudesse trazer, aos novos servidores públicos, a manutenção

da remuneração líquida no momento da aposentadoria, de forma a possibilitar a manutenção do padrão de vida na inatividade.

A partir de maio de 2012 a Diretoria Técnica do IPAJM ficou responsável por construir o modelo básico do projeto. Este modelo básico foi apresentado ao Governador do Estado, aos Presidentes dos Poderes Judiciário e Legislativo e aos Presidentes do Ministério Público e do Tribunal de Contas.

A aprovação foi unânime e o Espírito Santo optou por construir o projeto com a participação integral de representantes de todos os Poderes Estaduais, incluindo o Ministério Público e o Tribunal de Contas do Estado. Em 28 de março de 2013 o Poder Executivo publicou o Decreto nº. 578-S que criou o Grupo de Trabalho para a elaboração da Previdência Complementar para os Servidores Públicos do Estado do Espírito Santo.

O Grupo de Trabalho foi composto por representantes do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Espírito Santo – IPAJM, da Secretaria de Economia e Planejamento, da Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos, da Secretaria de Estado da Fazenda, da Procuradoria Geral do Estado, da Secretaria de Estado do Governo, do Ministério Público, do Tribunal de Contas, do Tribunal de Justiça e da Assembleia Legislativa.

Ao Grupo de Trabalho foram acrescentados os representantes da Banestes Seguradora e da Banestes Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários.

Importante ressaltar o dinamismo do Grupo de Trabalho que no período de 06 (seis) meses preparou as minutas do Projeto de Lei Complementar Estadual que institui o Regime de Previdência

Complementar no Estado do Espírito Santo e autorizou a criação da Entidade Fechada de Previdência Complementar, do Projeto do Decreto que criou a Fundação, do Estatuto Social e dos Regimentos Internos dos Órgãos de Governança da Fundação.

Durante este período e antes de encaminhar o Projeto de Lei Complementar à Assembleia Legislativa o Grupo de Trabalho apresentou o projeto integralmente a todos os Sindicatos e Associações de Servidores do Estado do Espírito Santo, debatendo suas premissas e demonstrando a imprescindibilidade do novo modelo previdenciário estadual.

Outro desafio superado foi a apresentação e debate do projeto com

todos os Deputados Estaduais. Neste contexto, o Projeto de Lei Complementar Estadual foi aprovado por unanimidade na Assembleia Legislativa e em 03 de setembro de 2013 o Governador do Estado sancionou a Lei Complementar Estadual nº. 711, que foi publicada no Diário Oficial dos Poderes do Estado em 04 de setembro de 2013, instituindo o regime de previdência complementar no âmbito estadual.

Em 26 de setembro de 2013 foi publicado o Decreto nº. 3395-R de 25 de setembro de 2013 que criou a Fundação de Previdência Complementar do Estado do Espírito Santo – PREVES. Este Decreto trouxe um artigo inovador ao modelo previdenciário. Decretou que todos os patrocinadores – Poder Executivo, Poder Legislativo, Poder Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública - teriam a obrigação de encaminhar os candidatos nomeados à Fundação para obterem as informações necessárias à opção pela previdência complementar. O Decreto complementa que as Entidades somente darão posse aos candidatos nomeados, se estes apresentarem documento constando a opção positiva ou negativa pelo regime de previdência complementar. Podemos afirmar que este modelo supera em muito a eficiência da adesão presumida/automática recentemente aprovada para a Previdência Complementar dos Servidores Públicos da União e do Estado de São Paulo.

A LCE nº. 711/2013 permitiu a construção de planos de benefícios para os servidores estatutários e celetistas; porém em primeiro momento, principalmente devido ao pequeno quantitativo de servidores celetistas, foi construído o Plano de Benefícios para os Servidores Estatutários – PREVES SE, que foi estruturado apresentando os seguintes benefícios: i) aposentadoria complementar, ii) de risco – aposentadoria por invalidez e morte terceirizados e iii) benefício de sobrevivência. O Plano de Benefícios PREVES SE foi aprovado e registrado no Cadastro Nacional de Planos de Benefícios em 05 de fevereiro de 2014, mesma data que a Fundação começou a operá-lo.

O Espírito Santo não foi o inovador no processo de implantação do regime de previdência complementar, mas foi o pioneiro em incluir a polícia militar e o corpo de bombeiros no contexto da LCE nº. 711/2013. Em 23 de dezembro de 2013 o Governador do Estado sancionou a LCE nº. 738, publicada em 24 de dezembro de 2013 no Diário Oficial dos Poderes do Estado do Espírito Santo. Infelizmente ainda não conseguimos realizar as alterações legais na Lei Complementar Estadual nº. 420/2007 e construir um Plano de Benefícios para os Militares do Estado do Espírito Santo. Porém este tema é de vital importância para o equilíbrio contributivo previdenciário do Estado.

A PREVES atualmente conta com um patrimônio de R\$ 44 milhões

e, aproximadamente, 3.000 participantes.

Mas ainda nos perguntamos diariamente: a Previdência Complementar é a resolução dos problemas previdenciários vivenciados pelo Regime Próprio de Previdência Social Estadual?

Somos de opinião que não devemos cessar nossos esforços na resolução do problema previdenciário apenas com a instauração da Previdência Complementar. Temos que desenvolver nossa legislação através da aprovação de uma Nova Lei 9.717, temos que desvincular os benefícios governamentais do salário mínimo, precisamos com urgência introduzir um aumento da idade mínima para aposentadoria e tempo de contribuição, temos que desenvolver a racionalização das estruturas administrativas, temos que realizar a adequação das carreiras de Estado, temos que aprovar a limitação significativa de cargos a serem contratados com estabilidade, temos que regulamentar a compensação previdenciária entre RGPS x RPPS e incluir o Regime de Previdência Complementar, temos que trazer a obrigatoriedade da previdência complementar para todos os entes federados etc.

Precisamos vencer nossa cultura de brasileiros reativos. Nossa construção futura começa agora.

Conforme Franco (1984. P. 71-72) é compreensível que haja dificuldades no desempenho das tarefas de elevação da criatura em particular e da sociedade em geral. O ardor da luta forja o herói e a força da coragem se revela no fragor da batalha. Quem desiste não passa de candidato sem as credenciais de legítimo combatente.

Por fim, gostaríamos de ressaltar que o esforço dispendido na construção da Previdência Complementar no Estado do Espírito Santo deve-se ao investimento realizado em nossa participação nas reuniões do CONAPREV; nas reuniões, em Curitiba, Florianópolis e Palmas, do Grupo de Trabalho do CONAPREV que tratava da Previdência Complementar; nos apoios incondicionais da SP-PREVCOM e da RJPREV; na ajuda constante, eficiente e amigável dos profissionais do, então, Ministério da Previdência Social e da Superintendência Nacional de Previdência Complementar – PREVIC e de tantos outros que com apenas uma palavra iluminavam nossa mente.

O Sistema de Previdência Social de Portugal. Alguns aspectos e curiosidades

Majoly Aline dos Anjos Hardy¹

Analisar o sistema previdenciário de um país é sempre um desafio muito grande, em razão da enorme quantidade de normas que revestem essa área e da dinâmica presente nas reformas legais frente às recentes crises econômicas mundiais. Em Portugal, como no Brasil, a legislação previdenciária é dispersa e se expande rapidamente, principalmente num período de acentuada crise econômica.

São nesses momentos de crise econômica e financeira que os governos colocam a previdência social na pauta de discussões orçamentárias, a fim de reduzir as despesas públicas. É o que se vê atualmente no Brasil e que não foi diferente nos países europeus, desde a crise financeira de 2008.

Nos países europeus, a sustentabilidade financeira do sistema público de Seguridade Social encontra-se ameaçada face à sua tendência deficitária, aos desafios estratégicos e aos efeitos importantes de alterações demográficas, econômicas e sociais.

A baixa taxa de natalidade, o aumento da expectativa de vida e as novas estruturas familiares, muitas sem filhos ou com grande número de pessoas vivendo sozinhas, exige que os governos repensem a estrutura da seguridade social, realidade atualmente presente no mundo inteiro.

O sistema de proteção social português está frente a esses desafios, buscando estratégias que enfrentem a questão de forma sustentável, a fim de evitar o desequilíbrio com o forte envelhecimento da população, aumentando o período contributivo, evitando o desemprego, criando novas formas de trabalho e garantindo a proteção dos trabalhadores com vínculos atípicos. Desafios que exigem muito dos governos, a fim de não retroceder em conquistas sociais antigas.

Em 2013 a taxa de desemprego em Portugal foi de 16,3%. Na Espanha foi de 26,4% e 27,2% na Grécia, taxas preocupantes que provocaram reações da população, diante das decisões dos governos em reduzir direitos sociais, principalmente revendo questões previdenciárias já sedimentadas. Felizmente essa taxa já reduziu para menos de 10% em Portuga², mas ainda assim, o que se verifica na imprensa é que a previdência sempre está na mira da redução de despesas públicas.

¹Procuradora do Município de Curitiba. Assessora Previdenciária no Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Curitiba. Membro do Conselho Deliberativo da OABPrev-PR

²Em janeiro de 2018 a taxa de desemprego esteve em 7,9% segundo o site www.noticiasominuto.com

Analisando esses resumidos fatos históricos, de um país coirmão, podemos entender melhor o que está acontecendo no Brasil, com a tentativa de emplacar mais uma reforma previdenciária por meio da PEC 287. Dessa forma, o presente estudo visa trazer ao conhecimento dos estudiosos brasileiros, em breves palavras, como se apresenta a previdência social em Portugal, não tendo o condão de esgotar a matéria. Trata-se apenas de considerações sobre o sistema previdenciário português, para podermos entender um pouco daquela realidade, conhecendo o sistema de outro país, para poder melhor enfrentar o que há por vir na previdência brasileira e porque tanto se fala em aumento de idade e aumento da quantidade de contribuições.

Em Portugal o sistema de seguridade social, da forma como conhecemos no Brasil, é denominado de Segurança Social, que visa assegurar direitos básicos do cidadão e igualdade de oportunidades, bem como, promover o bem-estar social para todos os cidadãos portugueses ou estrangeiros que exerçam atividade profissional ou residam no território português.

Alguns conceitos de segurança social podem ser apresentados da doutrina portuguesa:

“Conjunto integrado de medidas de ordenamento estatal para a prevenção e reparação dos riscos pessoais através de prestações individualizadas e economicamente avaliáveis.”³

Ou ainda: “A segurança social é basicamente um sistema que visa proteger os cidadãos face à ocorrência de determinadas contingências ou riscos sociais, assegurando nessas situações rendimentos de substituição de rendimentos de trabalho perdidos temporária ou definitivamente, rendimentos de compensação de encargos suportados ou, em caso de grave carência, rendimentos sociais mínimos de subsistência.”⁴

Rege-se por alguns princípios similares ao regime previdenciário do Brasil, tais como, os princípios da universalidade, da igualdade, da solidariedade, da equidade social, da diferenciação positiva, da subsidiariedade, da inserção social, da descentralização, da participação, entre outros, alguns dos quais comentaremos adiante.

Está alçada a garantia constitucional, prevista no art. 63 da Constituição da República Portuguesa-CRP, por meio do qual todos tem direito à segurança social, incumbindo ao Estado organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social unificado e descentralizado,

³CONCEIÇÃO, Apelles. Legislação da Segurança Social. Edições Almedina S/A, 6ª edição, janeiro. 2017, p. 35

⁴SIMÕES, Ana Cecília Sena. Segurança Social. Edições Almedina S/A. Julho, 2009. P. 9

com a participação das associações sindicais, de outras organizações representativas dos trabalhadores e de associações representativas dos demais beneficiários.

O sistema de segurança social protege os cidadãos na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego e em todas as outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho (item 3 do art. 63 da CRP).

No item 3 do artigo constitucional 63 estão previstos os “cinco requisitos constitucionais do sistema público de segurança social, segundo J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira in Constituição da República Portuguesa-Anotada”⁵, que foram transformados em princípios, expressamente, na lei geral da previdência nacional portuguesa, a Lei de Bases da Segurança Social, Lei nº 4/2007, de 16 de janeiro⁶, dos quais teceremos comentários sobre os seguintes⁷:

Princípio da universalidade. O sistema de segurança social deve abranger todos os cidadãos, garantindo acesso de todas as pessoas à proteção social assegurada pelo sistema;

Princípio da generalidade ou integralidade. O sistema integrará todas as respostas às condições de existência das pessoas;

Princípio da unidade. Todos os mecanismos de proteção social integram um único sistema, que impede a existência de sistemas privados diferenciados, como, p. ex., o sistema de segurança social próprio dos funcionários públicos, os quais já se encontram integrados no regime geral, havendo regras de transição para determinado grupo;

Princípio da descentralização. O sistema tem autonomia institucional, visando maior aproximação às populações, no quadro da organização e planeamento do sistema e das normas e orientações de âmbito nacional, bem como as demais funções de supervisão e fiscalização das autoridades públicas;

Princípio da participação. O sistema pressupõe envolvimento dos interessados na sua gestão, permitindo que façam parte do planeamento e gestão do sistema e avaliação do seu funcionamento.

⁵CONCEIÇÃO, Apelles. Legislação da Segurança Social. Edições Almedina S/A, 6ª edição, janeiro. 2017, p. 27

⁶Art. 5º - Princípios Gerais. Constituem princípios gerais do sistema o princípio da universalidade, da igualdade, da solidariedade, da equidade social, da diferenciação positiva, da subsidiariedade, da inserção social, da coesão intergeracional, do primado da responsabilidade pública, da complementaridade, da unidade, da descentralização, da participação, da eficácia, da tutela dos direitos adquiridos e dos direitos em formação, da garantia judiciária e da informação.

⁷CONCEIÇÃO, Apelles. Legislação da Segurança Social. Edições Almedina S/A, 6ª edição, janeiro. 2017, p. 39/45.

Fazendo parte da Comunidade Econômica Europeia Portugal deve seguir as Diretivas ditadas pelo Conselho Europeu, influenciado pelas interlocuções do Banco Mundial e da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Em 2001 o Conselho Europeu de Estocolmo definiu os três pilares fundamentais das políticas de sustentabilidade das finanças públicas dos Estados-membros: redução rápida da dívida pública, elevação das taxas de emprego e de produtividade, reforma dos sistemas de pensões e de cuidados de saúde⁸.

No Conselho Europeu de Barcelona, em março de 2002, estipulou-se a redução dos incentivos à reforma antecipada dos trabalhadores e a realização de esforços para aumentar as oportunidades de os mais idosos permanecerem no mercado de trabalho. Em julho de 2010, a Comissão Europeia voltou a discutir o futuro dos sistemas de pensões, apresentando o Livro Verde. E em 2012 publicou o Livro Branco, lançando a possibilidade de caminhar para uma nova geração de reformas nas pensões e na proteção social, face à crise financeira e econômica que se alastrou na Europa desde 2008.

Portanto, as medidas tomadas em Portugal e atualmente vigentes são produtos dessa realidade, visando compensar déficits dos sistemas de pensões, contraídos ao longo de várias décadas, mas também por cumprimento de normas do Conselho Europeu.

Sofreu recentes modificações legislativas por meio de uma transformação estrutural do regime, justificada num período recente de acentuada crise econômica do país, quando, por força do Memorando de Entendimento, se impôs ao Estado português forte redução de despesas públicas, dentre as quais, estava a Segurança Social.

Em Portugal, a influência da Igreja Católica no desenho das políticas sociais, o papel da família patriarcal na provisão do bem-estar, o papel assistencial do Estado e os princípios e práticas das instituições de mutualidade e de caridade tiveram grande influência. Mas são questões que vem se alterando, na medida em que, p. ex., as taxas de empregos feminino tem se elevado, ou até mesmo, o significativo aumento do trabalho autônomo e trabalhos de baixo salário⁹.

Na década de 1990 que foram sentidos os primeiros ímpetus de reforma em Portugal, já visando travar o aumento dos custos com as pen-

⁸Seguridade Social, Interculturalidades e Desigualdades na Contemporaneidade. Org. Marcia Maria de Sá Rocha, Maria Natália Pereira Ramos, Silvana Mora de Moraes dos Santos e Maria Dalva Horácio da Costa. EDUFERN. 2016, p. 45

⁹Ob. Cit., p. 43

sões. Mas as fortes alterações legislativas ocorreram entre 1993 a 2007. A primeira grande alteração legislativa ocorreu em 1993, quando a idade legal de aposentadoria entre homens e mulheres foi equiparada para 65 anos. Antes disso era 62 para mulheres e 65 para homens¹⁰.

Em oito anos foram publicadas três leis bases da Segurança Social no país: Lei nº 17/2000, de 8 de agosto, Lei nº 32/2002, de 20 de dezembro e Lei nº 4/2007, de 16 de janeiro (Lei de bases gerais do sistema de segurança social)

O cálculo das pensões foi alterado pelo Decreto-Lei nº 35/2002, de 19 de fevereiro, passando a abranger todo o tempo de contribuição, em substituição ao regime anterior, que computava os dez melhores anos de contribuição de um total de quinze.

Em 2009 foi realizada a Consolidação das normas aplicáveis aos regimes de segurança social – aprovação do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, pela Lei nº 110/2009, de 16 de setembro, entrando em vigor em janeiro de 2011.

As últimas leis e decretos, de 2012, 2013 e 2014 modificaram o regime geral de Segurança Social e o dos servidores públicos.

Em 2014 o aumento da idade para a aposentadoria passou para os 66 anos, junto com um sistema de bonificação das pensões, caso o cidadão decidisse retardar sua aposentadoria, continuando a trabalhar. Caso a decisão fosse pelo pedido de aposentadoria antes de se atingir o limite de idade em vigor, ocorreria uma penalização significativa do valor das pensões¹¹. Desde o início de 2018 a idade legal para aposentadoria é de 66 anos e 04 meses, comportando algumas exceções, cujo regramento está vigente desde outubro de 2017.

São os casos de pessoas com idade igual ou superior a 60 anos e que acumulem 48 anos de registro de remunerações, ou ainda que tenham iniciado o período contributivo com 14 anos de idade ou menos e tenham 46 anos civis de registro de contribuições. Sejam eles trabalhadores da iniciativa privada ou de funções públicas poderão solicitar a aposentadoria sem qualquer penalização no valor da pensão.

Para os que possuem 60 anos ou mais de idade, mas entre 40 e 45 anos de tempo de contribuição, também poderão pedir aposentadoria, mas sofrerão um fator de redução ao valor da pensão, correspondente a 0,5% por cada mês de antecipação face à idade atualmente adotada,

¹⁰Ob. Cit., p. 47

¹¹Ob. Cit., p. 44

de 66 anos e 04 meses e aplicação do fator de sustentabilidade, que em 2018 corresponde a 14,5%.

Já os servidores públicos poderão pedir a aposentadoria a partir dos 55 anos de idade e 30 anos de contribuição, mas as penalizações acima serão adotadas.

Segundo Maria da Conceição Pereira Ramos:

“Em Portugal, país a ser internacionalmente intervencionado e sob grande pressão para cumprir metas financeiras, discutem-se atualmente reformas estruturais neste âmbito. Apesar de algumas reformas estruturais no quadro do memorando/entendimento com a troika (Fundo Monetário Internacional) ou no caso de soluções de muito curto-prazo, a resistência a perdas de benefícios existe e nalguns casos o impeditivo de alterações vem mesmo do Tribunal Constitucional. Acresce a essa resistência a preconização de um conjunto de direitos sociais alcançados pelos trabalhadores após a revolução de 25 de abril de 1974 (Ramos, 2003) e estabelecidos na Constituição, pelo que, por exemplo, os cortes nas pensões possuem um efeito recessivo e socialmente insustentável.... Está em causa um conflito entre dois modelos globais de reforma da proteção social: o modelo neoliberal, que defende uma redução drástica da proteção social do Estado, e o modelo social europeu, fortemente comprometido com uma proteção social ampla e universalista.”¹²

O que se verifica, atualmente, é que as intervenções políticas para a preservação da sustentabilidade da segurança social face ao envelhecimento da população ativa, tem sido equacionadas, por meio do aumento da idade da aposentadoria, e menos pela via de procura de fontes de financiamento alternativo para os regimes contributivos¹³.

Recentemente a imprensa portuguesa¹⁴ noticiou que as bonificações que o aposentado teria direito a receber não estavam sendo pagas, citando um exemplo concreto de um cidadão que havia feito a simulação em dois momentos diferentes, cujos valores não estavam condizentes com a norma vigente. Ou seja, aquelas regras ditadas em outubro de 2017, aprovadas pelo Decreto-Lei nº 126-B/2017 não estariam sendo respeitadas. Explicamos: imagine-se um trabalhador que começou a trabalhar aos 14 anos de idade e que vai se aposentar com 64 anos. Possui, portanto, uma “longa carreira contributiva”, com 50 anos de tempo de contribuição. Se ele se aposentasse até outubro de 2017, com base nas normas então vigentes, teria uma redução no valor da aposentadoria de

¹²Ob. Cit, p. 49 e 50

¹³Ob. Cit, p. 47

¹⁴Jornal Negócios, de 16.03.2018, Caderno Primeira Linha, p. 04 e 05.

14% devido ao que se chama de fator de sustentabilidade. Mas juntamente com essa redução receberia uma bonificação por ter trabalhado mais anos do que o necessário, o que não estava sendo computado no valor que foi informado naquele exemplo citado pela imprensa.

O fator de sustentabilidade nada mais é que a verificação da esperança média de vida, sendo adotado em Portugal desde 2008. Inicialmente era aplicado a todas as pensões e desde 2017 vem sendo aplicado apenas às aposentadorias antecipadas, de forma a compensar as alterações demográficas de Portugal e seu impacto nas contas da Segurança Social.

Esse fator expressa a relação entre a esperança média de vida aos 65 anos em 2000 com a que foi obtida no ano imediatamente anterior ao do início do pagamento da pensão. Atualmente é aplicado a quem se aposentar antes dos 66 anos e 4 meses de idade.

Outra curiosidade sobre o regime geral de previdência de Portugal diz respeito aos advogados. Esses fazem parte do que se denomina de Regimes Especiais ou Regimes Satélites. Sua contribuição é realizada por meio da Ordem dos Advogados de Portugal e obedece a uma tabela, com valores diretamente proporcionais ao período de inscrição.

Atualmente, a taxa de contribuição mensal é de 21% calculada sobre uma tabela salarial garantida aos advogados, definida numa escala que vai de 145,00 euros (30,45 euros por mês) a 8.700,00 euros (1.827,00 euros por mês). A partir do momento que o advogado faz sua inscrição na Ordem já está compulsoriamente obrigado a iniciar a contribuição previdenciária, começando com 30,45 euros ao mês ou mais, conforme o caso. Esse percentual passará para 23% em 2019 e 24% em 2020¹⁵.

De acordo com o regime de reciprocidade firmado entre Brasil e Portugal, os advogados brasileiros podem facilmente inscrever-se na Ordem Portuguesa, desde que apresentem a documentação exigida¹⁶, dispensando-se estágios e realização de exame de avaliação, a exemplo do exigido pela Ordem dos Advogados do Brasil. Todavia, serão obrigados, da mesma forma que os cidadãos portugueses, a fazer essa contribuição mensal.

Não se trata de um regime de previdência complementar dos advogados, mas sim um regime próprio a eles dirigido especificamente. A Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores-CPAS é a instituição

¹⁵Tabelas e valores disponíveis em www.cpas.org.pt

¹⁶A respeito ver o site www.oa.pt e Lei nº 145/2015, art. 201, nº 2.

própria de proteção social dos advogados e estagiários, e funciona como se fosse o INSS brasileiro, não havendo nenhuma obrigação de contribuição paralela ao Regime Geral de Segurança Social português. Sua regulamentação vem prevista no Decreto-Lei nº 119/2015, de 29 de junho.

O regime de previdência dos servidores públicos de Portugal

Os trabalhadores da Administração Pública sempre estiveram submetidos a um regime legal específico, designado de regime de proteção social da função pública, legalmente previsto.

Todavia, o artigo 104 da Lei nº 4/2007, de 16 de janeiro, já previa que “deve ser prosseguida a convergência dos regimes da função pública com os regimes do sistema de segurança social”.

Assim, foi publicada a Lei nº 4/2009, de 29 de janeiro, que criou o Regime de Proteção Social Convergente (RPSC), abrangendo apenas os servidores públicos admitidos na administração pública até 31 de dezembro de 2005, inscritos na Caixa Geral de Aposentações, a cujo órgão cabe a gestão das pensões.

Os que ingressaram depois de 31 de dezembro de 2005 passaram a integrar o Regime Geral de Segurança Social.

Para Vitor Vieira e Paula Martins¹⁷:

“A Caixa Geral de Aposentações é uma instituição de previdência que tem a seu cargo a gestão do regime de segurança social dos funcionários públicos e trabalhadores equiparados, admitidos até 31.12.2005 em matéria de pensões de aposentação, de reforma, de sobrevivência e de outras de natureza especial, designadamente pensões de preço de sangue e pensões por serviços excepcionais e relevantes prestados ao País.”

O que no Brasil chamamos de proventos de aposentadoria em Portugal se denomina pensão. O aposentado é aquele que adquiriu o direito a uma pensão. E a pensão de aposentação é a prestação remuneratória mensal atribuída pela cessação definitiva do exercício de funções públicas aos vinculados à Caixa Geral de Aposentações.

O Sistema Complementar

Em Portugal o governo oferece, por meio da Segurança Social, um

¹⁷VIEIRA, Vitor Manuel Freitas e MARTINS, Paula Alexandra dos Santos. Estatuto da Aposentação dos trabalhadores que exercem funções públicas. Anotado e Comentado. E Regime da Reforma dos trabalhadores do setor privado. Vida Económica. Julho, 2015. P.09

regime de previdência complementar, de adesão voluntária, denominado de Regime Público de Capitalização, destinado a pessoas que se encontram vinculadas a outro regime de proteção social, de enquadramento obrigatório¹⁸.

A contribuição é definida e o regime é o de capitalização.

Esse regime de previdência está dividido em duas fases distintas: a fase de acumulação, durante a qual o aderente vai acumulando capital em conta individual e a fase de utilização, na qual, terminada a acumulação, o beneficiário poderá optar pela aquisição de um complemento vitalício. São efetuados descontos adicionais na remuneração dos cidadãos, que são chamados de Certificados de Reforma, registrados numa conta individual, com rendimentos capitalizados que vão se acrescentando ao longo do tempo até a idade da aposentadoria, que se chama reforma.

O desconto pode ser de 2%, 4% ou 6%, conforme a remuneração e a idade da pessoa. Caso tenha mais de 50 anos os descontos são da ordem de 6%.

Sempre no mês de fevereiro é possível alterar o valor contributivo para os doze meses seguintes ou suspender a adesão a este regime de previdência português (art. 12, nº 2 do regulamento de gestão do Fundo dos Certificados de Reforma).

Quando se aposenta o cidadão português pode levantar o capital acumulado por meio de valor mensal vitalício ou transferir os chamados Certificados de Reforma para filhos ou cônjuges, casos eles sejam aderentes ao Regime Público de Capitalização. Ou ainda, poderá optar pelas duas possibilidades ao mesmo tempo.

Os valores são destinados a um Fundo, gerido pelo Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização de Segurança Social, IP, que desde 1999 faz a gestão do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) e é a instituição que, no âmbito da administração pública, apta a fazer esse trabalho.

A política de investimentos do Fundo dos Certificados de Reforma está regulamentada por critérios de gestão prudente, de baixo risco, com regras idênticas às que são seguidas pelo FEFSS.

Também existem outros regimes de previdência complementar, de caráter privado, de iniciativa coletiva (vinculados a uma cooperativa, en-

¹⁸Mais detalhes em www.seg-social.pt

tidades empregadoras ou a associações profissionais) ou individual.

Referências Bibliográficas

CONCEIÇÃO, Apelles. *Legislação da Segurança Social*. Edições Almedina S/A, 6ª edição, janeiro. 2017

SIMÕES, Ana Cecília Sena. *Segurança Social*. Edições Almedina S/A. julho, 2009.

Legislação da Segurança Social. Sistematizada e Anotada. Sistema Previdencial. Código dos Regimes Contributivos e Prestações. Apelles J. B. Conceição. 2017 6ª edição, Editora Almedina

COMISSÃO EUROPEIA. Livro Branco – Uma agenda para pensões adequadas, seguras e sustentáveis. Bruxelas: 16.02.2012, COM (2012) 55 final, 2012.

Jornal Negócios, de 16.03.2018, Caderno Primeira Linha, p. 04 e 05.

Seguridade Social, Interculturalidades e Desigualdades na Contemporaneidade. Org. Marcia Maria de Sá Rocha, Maria Natália Pereira Ramos, Silvana Mora de Moraes dos Santos e Maria Dalva Horácio da Costa. EDUFRN. 2016

VIEIRA, Vitor Manuel Freitas e MARTINS, Paula Alexandra dos Santos. *Estatuto da Aposentação dos trabalhadores que exercem funções públicas. Anotado e Comentado. E Regime da Reforma dos trabalhadores do setor privado*. Vida Económica. Julho, 2015.

COMO PROMOVER BOAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA NA GESTÃO DOS REGIMES PRÓPRIOS?

Diana Vaz de Lima¹

Recente relatório publicado pelo Tribunal de Contas da União apresenta que o déficit atuarial dos regimes próprios dos entes subnacionais brasileiros, ou seja, Estados, Municípios e Distrito Federal, chega a R\$ 2,8 trilhões. Tal valor é duas vezes o déficit atuarial do RPPS da União (estimado em R\$ 1,2 trilhão), evidenciando o tamanho da crise fiscal que se delinea e o risco sistêmico que se disseminará com uma crise fiscal dos entes federados.

Ao longo dos últimos anos, várias iniciativas foram lançadas tanto pelo Governo Federal como pelos gestores de RPPS para reverter esse cenário, tais como a “blindagem” normativa dos recursos previdenciários, o parcelamento de débitos previdenciários e a segregação da massa dos segurados. Mas não se revelaram suficientes.

Muitas são as causas apontadas para as dificuldades enfrentadas pelos RPPS. É de conhecimento de todos, por exemplo, o enorme estoque do passivo previdenciário, decorrente tanto da falta de cobranças de alíquotas equilibradas como da ingerência política que acometeu os fundos e autarquias de regime próprio ao longo dos anos. O envelhecimento populacional é outra variável que assola tanto os regimes previdenciários brasileiros como a previdência dos Governos nacionais do mundo inteiro.

A judicialização da previdência e a instabilidade dos mercados financeiros também são variáveis que comprometem a solvência dos regimes próprios diariamente. Aliado a esse problema, estão as constantes mudanças de gestores de RPPS influenciadas pelos ciclos políticos, trazendo a cada nova eleição um grupo de gestores e conselheiros que possui pouco ou quase nenhum conhecimento sobre o tema, com poucas oportunidades de capacitação.

Vários prefeitos recém-eleitos buscam a extinção do RPPS como alternativa para solucionar o “problema” da previdência, mas os Chefes do Poder Executivo devem ser alertados que o RPPS somente será extinto quando não houver mais nenhuma obrigação previdenciária a ser cum-

¹Diana Vaz de Lima é contadora, mestre em administração, doutora em ciências contábeis e pós-doutoranda em contabilidade do Setor Público pela FEA-RP/USP. É professora de contabilidade do setor previdenciário da Universidade de Brasília, e coautora do livro “A Contabilidade na Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social”, publicado pela editora Atlas.

prida pelo respectivo ente federativo. Ou seja, além das obrigações que esses gestores passarão a ter junto ao INSS, também serão responsáveis por eventual saldo residual do RPPS extinto que não seja suficiente para pagamentos dos benefícios sob sua responsabilidade, pressionando ainda mais as contas desses entes federados.

Diante desse cenário, é fundamental que as funções de governança sejam executadas de forma satisfatória no âmbito dos RPPS, devendo os mecanismos de liderança, estratégia e controle estarem presentes.

Governança: conceito e princípios

Em seu sentido original, o termo governança está relacionado com o ato de orientar e conduzir, não apenas com o exercício do poder (Governo) ou com as condições em que esse poder é exercido (governabilidade), mas com a capacidade de os sistemas políticos e administrativos agirem efetiva e decisivamente para resolver problemas públicos (PETERS, 2012).

Com relação aos mecanismos de liderança, estratégia e controle se referem, respectivamente: (i) ao conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental que assegure as condições mínimas para o exercício da boa governança; ao relacionamento com as partes interessadas, definição e monitoramento de objetivos, indicadores e metas; e (iii) transparência, prestação de contas e responsabilização (TCU, 2014).

O Banco Mundial (2007) relaciona como princípios da boa governança a legitimidade, a equidade, a responsabilidade, a eficiência, a probidade, a transparência e a *accountability*.

a) Legitimidade: não basta verificar se a lei foi cumprida, é preciso saber se o interesse e o bem comum foram alcançados;

b) Equidade: devem ser garantidas as condições para que todos tenham acesso ao exercício de seus direitos;

c) Responsabilidade: os agentes de governança devem zelar pela sustentabilidade da entidade, visando sua longevidade;

d) Eficiência: fazer o que precisa ser feito com a qualidade adequada e o menor custo possível;

e) Probidade: os gestores devem observar as regras e procedimentos ao utilizar, arrecadar, gerenciar e administrar bens e valores públicos;

f) *Transparência*: deve ser estabelecido um clima de confiança tanto internamente quanto nas relações de órgãos e entidades com terceiros;

g) *Accountability*: os agentes de governança devem prestar contas de sua atuação de forma voluntária, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões.

O Banco Mundial ainda acrescenta que para ser efetiva no âmbito do setor público a governança pressupõe a existência de um Estado de Direito, de uma sociedade civil participativa no que tange aos assuntos públicos, de uma burocracia imbuída de ética profissional, de políticas planejadas e de um braço executivo que se responsabilize sobre suas ações.

Governança em Previdência

Rodrigues, Furtado e Lima (2017) apresentam que no âmbito da previdência a governança se constitui pela forma como uma autoridade investida utiliza seus poderes para atingir as finalidades de uma instituição de seguridade social, começando com a legislação que define os poderes e as responsabilidades atribuídas à cada autoridade.

As autoras destacam dois guias que devem ser de conhecimento dos gestores previdenciários: o *Guidelines for Social Security Administration*, editado em 2013 pela Associação Internacional de Seguridade Social (ISSA, em inglês), e o Caderno de Governança Corporativa, publicado pelo Ministério da Previdência Social do Brasil em 2015.

O Guia da ISSA traz que uma boa governança implica o exercício de princípios como transparência, participação, *accountability*, previsibilidade e dinamismo. A partir desses princípios, a ISSA desenvolveu um quadro de governança tanto para os órgãos reguladores como para os gestores de seguridade social, a partir de quatro áreas de governança: sustentabilidade financeira, investimentos sólidos, cobertura e contribuições de benefícios, gestão de recursos humanos e de tecnologia da informação e comunicação.

Com relação à *sustentabilidade financeira*, o guia destaca que a sua manutenção tem como finalidade entregar aos beneficiários os recursos devidos, de equilibrar o fluxo de contribuições e investimentos de renda e controlar as despesas operacionais necessárias à administração do programa.

De acordo com as regras prudenciais básicas, tais como a rentabilidade, segurança, liquidez e diversificação, os *investimentos devem ser sólidos*. Deve-se ter conhecimento técnico para averiguar e decidir sobre

propostas de investimentos com profissionais qualificados e especialistas.

Em relação à *cobertura e contribuições dos benefícios*, observa-se que a origem das instituições de seguridade social é justamente administrar os direitos e as obrigações dos beneficiários. Portanto, extensão de cobertura, cobrança de contribuições, adequação de benefícios, e prevenção à fraude e à corrupção devem ser capazes de manter a integridade e a eficiência do sistema, garantindo o equilíbrio e gerenciando as contas inadimplentes.

A gestão de *recursos humanos* é a chave para a gestão bem-sucedida de qualquer organização e inclui planejamento, avaliação de mérito e de desempenho e formulação de um código de ética. Na gestão de recursos de tecnologia da informação e comunicação, as principais questões operacionais se referem à integridade da base de dados, à avaliação de investimentos em novas tecnologias, à adequação de sistemas existentes e a integridade e rentabilidade dos sistemas de *backup*.

O Caderno de Governança Corporativa brasileiro também destaca a necessidade de compromisso com um modelo de governança que envolva dirigentes e agentes públicos, dedicado aos serviços que são prestados à sociedade, com a finalidade de garantir a efetividade na gestão, e também na avaliação de desempenho institucional.

De acordo com esse Caderno, os investimentos em mecanismos de governança, impulsionados pelo Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública), buscou fortalecer a institucionalização do modelo de governança na previdência social, o qual vem se consolidando à medida que se implementam estratégias de valor público e de institucionalização de instrumentos de gestão (MPS, 2015). Vale mencionar que o Decreto 5.378/2005 instituiu o Gespública, e no seu art. 1º informa que a finalidade do programa é “contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos (...)”.

Para isto, a estrutura de governança da previdência social baseia-se no ciclo de governança: avaliação, direcionamento e monitoramento; e no ciclo de gestão: planejamento, execução, controle e ação corretiva, adotando-se a metodologia Balanced Scorecard (BSC) para a implementação do Plano Estratégico 2016-2019.

Neste Plano Estratégico, a previdência social identificou os seguintes direcionadores estratégicos: fortalecimento da proteção social; ampliação e fidelização; excelência do atendimento e controle social; efetividade na supervisão; inovação institucional; gestão estratégica de pessoas e modernização da infraestrutura e otimização de recursos (MPS, 2015).

Ademais, destacam-se os seguintes objetivos estratégicos na constituição deste plano: o fortalecimento das ações de inclusão e manutenção do cidadão no sistema previdenciário; a garantia da melhoria da qualidade dos serviços previdenciários; o fomento na sustentabilidade dos regimes previdenciários; a garantia do acesso à informação de forma transparente e tempestiva e a comunicação efetiva com a sociedade; o fortalecimento dos controles internos administrativos, do combate às fraudes, da gestão de riscos e da segurança institucional e aperfeiçoamento da aplicação dos recursos (MPS, 2015; RODRIGUES, FURTADO E LIMA, 2017).

Para atingir seus objetivos, o MPS (2015) definiu como missão: “garantir proteção ao trabalhador e sua família, por meio de sistema público de política previdenciária solidária, inclusiva e sustentável, com objetivo de promover o bem-estar social”. Como sua visão de futuro, o MPS apresenta que a previdência deve ser “reconhecida como patrimônio do trabalhador e de sua família, pela sustentabilidade dos regimes previdenciários, pela excelência na gestão, cobertura e atendimento”. Destacando-se também quatro Valores: Ética; Respeito; Segurança e Transparência.

Neste Caderno, também é possível observar a preocupação com o princípio do dinamismo, o destaque para ajustes no planejamento estratégico e para o envolvimento de dirigentes e agentes públicos e também a comunicação com as diversas partes interessadas (MPS, 2015).

A Boa Governança na Gestão dos RPPS

Em janeiro de 2018, a Secretaria de Previdência - SPREV do Ministério da Fazenda divulgou a versão final do Manual Pró-Gestão RPPS, que trata do programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Portaria MPS nº 185/2015, alterada pela Portaria MF nº 577/2017).

Entre outras contribuições, o Manual do Pró-Gestão buscou definir o cronograma de implantação e os procedimentos a serem observados para adesão ao Programa, os procedimentos a serem observados para renovação, suspensão ou cancelamento da certificação institucional e o conteúdo de cada uma das ações a serem observadas para obtenção da certificação institucional. Na prática, o Manual Pró-Gestão é um programa de certificação que visa ao reconhecimento das boas práticas de gestão adotadas pelos RPPS, que será avaliado por entidade certificadora externa devidamente credenciada pela SPREV.

Mais do que indicar uma ação institucional por parte da SPREV para identificar sua conformidade às exigências contidas nas diretrizes de cada uma das ações apresentadas, a edição do Manual Pró-Gestão representou um grande esforço institucional da SPREV em aperfeiçoar a governança dos regimes próprios.

O Manual Pró-Gestão conceitua governança corporativa como o conjunto de processos, políticas e normas aplicados a uma organização com o objetivo de consolidar boas práticas de gestão e garantir a proteção dos interesses de todos aqueles que com ela se relacionam, interna e externamente, aumentando a confiança de seus investidores e apoiadores. Na mesma linha do Guia da ISSA e do Caderno do Ministério da Previdência Social, apresenta entre os princípios fundamentais ligados à governança corporativa a transparência, a equidade, a prestação de contas (accountability) e a responsabilidade.

De acordo com o Manual, a melhoria da governança do RPPS tem por finalidade assegurar o atingimento de sua missão institucional, com a preservação dos direitos dos segurados, a proteção dos interesses do ente federativo instituidor, a adequada gestão do patrimônio e a conformidade aos requisitos legais estabelecidos pelos órgãos de regulação e supervisão.

A SPREV relaciona no Manual Pró-Gestão, dezesseis atividades da perspectiva da governança corporativa: relatório de governança corporativa; planejamento; relatório de gestão atuarial; código de ética da instituição; políticas previdenciárias de saúde e segurança do servidor; política de investimentos; comitê de investimentos; transparência; definição de limites de alçadas; segregação das atividades; ouvidoria; diretoria executiva; conselho fiscal; conselho deliberativo; mandato, representação e recondução; gestão de pessoas.

1. *Relatório de governança corporativa*: deve ser periodicamente disponibilizado pelo site da unidade gestora como instrumento de transparência e de prestação de contas da gestão, trazendo, entre outros, os dados dos segurados, receitas e despesas; a evolução da situação atuarial; a descrição detalhada dos ativos, investimentos, aplicações financeiras e do fluxo de entradas e saídas de recursos; a publicação das atividades dos órgãos colegiados e os canais de atendimento. Esse relatório deve ser previamente submetido à análise e aprovação do Conselho Fiscal e Conselho Deliberativo;

2. **Planejamento**: a unidade gestora do RPPS deve desenvolver um planejamento estratégico contemplando as ações a serem implementadas, as metas para melhoria de cada processo, responsabilidades e pra-

zos, bem como o monitoramento qualitativo de seus resultados;

3. *Relatório de Gestão Atuarial*: deve contemplar a análise dos resultados e das avaliações atuariais anuais, trazendo o comparativo entre a evolução das receitas e despesas estimadas e as efetivamente executadas.

4. *Código de Ética*: deve retratar a missão da unidade gestora, sua visão e princípios, com a difusão entre seus colaboradores, para que estes tenham ciência de suas responsabilidades. Deve ser disponibilizado no site do RPPS e levado ao conhecimento dos seus servidores, dos segurados e de partes relacionadas;

5. *Políticas previdenciárias de saúde e segurança do servidor*: devem ser adotadas medidas preventivas, que visem à redução dos riscos inerentes ao ambiente de trabalho e das situações que provocam o adoecimento e a incapacidade laborativa dos servidores. Também devem ser implantados os controles e documentos obrigatórios exigidos para a concessão de aposentadoria especial por exposição a agentes nocivos, sempre que possível buscando adotar medidas protetivas que eliminem ou minimizem as situações de risco que geram o direito à concessão desse benefício;

6. *Política de investimentos*: deve definir o índice referencial de rentabilidade a ser buscado pelos gestores no exercício seguinte, estabelecendo estratégias de alocação, diretrizes e metas de investimentos, bem como permitir monitorar ao longo do ano, por meio de relatórios de acompanhamento, os resultados que forem sendo alcançados durante a sua execução. Devem ser acompanhados de parecer do Comitê de Investimentos e aprovação do Conselho Fiscal;

7. *Comitê de investimentos*: deve ser constituído no mínimo por três membros que mantenham vínculo funcional com o ente federativo ou com a unidade gestora do RPPS e se reunir com periodicidade mínima mensal, para deliberar sobre as alocações dos recursos financeiros, observados os limites estabelecidos na legislação previdenciária avaliada a conjuntura econômica e do desempenho da carteira de investimentos;

8. *Transparência*: devem ser divulgadas as políticas e procedimentos continuados e permanentes que permitam fornecer informações aos diversos interessados segundo critérios gerais de acesso, uso e entendimento. Entre os documentos e informações mínimos a serem divulgados no site do RPPS em seu site estão os regimentos internos e atas de colegiado;

9. *Definição de Limites e Alçadas*: estabelecer critérios e limites para a tomada de decisões relativas a atos administrativos que envolvam recursos orçamentários ou financeiros do RPPS, possibilitando o compartilhamento de responsabilidades entre seus dirigentes;

10. *Segregação das atividades*: deve se evitar que único agente tenha autoridade completa sobre parcela significativa de uma determinada transação (aprovação da operação, execução e controle);

11. *Ouvidoria*: deve haver no mínimo a disponibilização no site do ente federativo ou do RPPS de um canal de comunicação no modelo “fale conosco”, para consultas, dúvidas, reclamações, denúncias, elogios e solicitações, que proporciona uma via de comunicação permanente entre a instituição e as pessoas ou grupos que nela possuem participação, investimentos ou outros interesses;

12. *Diretoria executiva*: a diretoria executiva deverá ser disciplinada pela legislação local e seus membros deverão ter formação educacional de nível superior, observadas as especificações abaixo, de acordo com o nível de certificação;

13. *Conselho fiscal*: o conselho fiscal deve trazer preferencialmente composição paritária entre os representantes dos segurados e do ente federativo, tendo a maioria dos membros formação de nível superior, com a presidência do Conselho Fiscal sendo exercida por um dos representantes dos segurados, que terá o voto de qualidade. O Conselho Fiscal deverá adotar as seguintes práticas: a) Elaboração, publicação e controle sobre a efetivação de plano de trabalho anual, estabelecendo os procedimentos, o cronograma de reuniões, o escopo a ser trabalhado e os resultados obtidos. b) Elaboração de parecer ao relatório de prestação de contas, no qual devem constar os itens ressaltados com as motivações, recomendações para melhoria e áreas analisadas;

14. *Conselho deliberativo*: preferencialmente o conselho deliberativo terá composição paritária entre os representantes dos segurados e do ente federativo, todos com formação superior ou especialização em área compatível, com a presidência do Conselho Deliberativo sendo exercida por um dos representantes do ente federativo, que terá o voto de qualidade;

15. *Mandato, representação e recondução*: a legislação local disciplinará o processo de escolha dos membros da Diretoria Executiva, do Conselho Deliberativo e do Conselho Fiscal. No caso dos membros do Conselho Deliberativo e do Conselho Fiscal, observarão, entre outros, mandato de duração mínima de um ano e máxima de três anos, limi-

tando a recondução ao máximo de três mandatos consecutivos para o mesmo Conselho, como forma de assegurar sua renovação periódica;

16. *Gestão de pessoas*: a legislação local definirá o quadro de pessoal do RPPS, de acordo com o seu porte, e estabelecerá objetivos de gestão de pessoal, qualificação e treinamento, devendo possuir, no mínimo, um servidor efetivo com dedicação exclusiva, ainda que cedido pelo ente federativo;

Essas e outras ações podem colaborar para que um novo conjunto de práticas de gestão possa ser adotado no âmbito dos regimes próprios, envolvendo todos os seus atores: agentes políticos, dirigentes e gestores, profissionais liberais, segurados ativos, aposentados e pensionistas, representantes sindicais, agentes fiscalizadores, associações representativas (Abipem/Aneprem, entidades estaduais e municipais), pesquisadores e sociedade em geral.

Caso mantenha o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), o gestor público responsável pela unidade gestora deve procurar manter a sustentabilidade financeira no longo prazo, entregando aos beneficiários os recursos devidos, procurando equilibrar o fluxo de contribuições e investimentos de renda e controlando as despesas operacionais necessárias à administração do programa.

Com relação à cobertura e contribuições dos benefícios, deve ser analisada a extensão de cobertura e feita cobrança das contribuições devidas, estabelecendo mecanismos para prevenção à fraude e à corrupção para manter a integridade e a eficiência do sistema de previdência.

Como se pode observar, para alcançar a boa governança todos os atores envolvidos devem buscar o propósito da entidade, de modo a satisfazer os usuários de seus serviços. Também é preciso que as informações sejam embasadas em informações de qualidade, que as responsabilidades sejam claramente definidas e que seja certificado o seu cumprimento.

Educação Previdenciária

Para que a boa governança dos RPPS seja uma realidade, ações de capacitação, qualificação, treinamento e formação específica devem ser ofertadas aos servidores públicos do ente federativo, da unidade gestora do RPPS, aos segurados e beneficiários em geral (servidores ativos, aposentados e pensionistas), aos gestores e conselheiros e aos diferentes profissionais que se relacionam ou prestam serviços ao RPPS.

Também devem ser contempladas pela educação previdenciária as ações de divulgação das informações relativas ao resultado da gestão do RPPS para os diferentes órgãos e entidades integrantes do governo do ente federativo, para instituições públicas e privadas e para o conjunto da sociedade.

Além de um plano de capacitação em sistema financeiro, mercado financeiro e de capitais, fundos de investimentos, legislação previdenciária, gestão de ativos, conhecimentos de atuária, controles internos e gestão de riscos, devem ainda ser desenvolvidas ações de diálogos com os servidores e com a sociedade, pelo menos mediante a elaboração de cartilha dirigida aos segurados que contemple os conhecimentos básicos essenciais sobre o RPPS e os benefícios previdenciários, que deverá ser disponibilizada em meio impresso e no site do RPPS.

O TCU (2013) afirma que a boa governança de pessoas pode contribuir para maximizar o valor do capital humano da organização, de modo a obter maior sinergia no uso da força de trabalho e compatibilizar as expectativas das partes interessadas.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. Chapter 12. governance and management. In: Global Evaluations Sourcebook, 2007.

ISSA International Social Security Association. Good Governance Guidelines. Genebra: ISSA, 2013.

MPS Ministério da Previdência Social. Caderno de Governança Corporativa. Brasília: MPS, 2015.

RODRIGUES, Eduarda Augusta Sales; FURTADO, Laiane Gonçalves; LIMA, Diana Vaz de. Adoção de Princípios de Boa Governança na Previdência Social do Brasil: conhecendo as diretrizes da ISSA. 3º Congresso de Contabilidade e Governança. Universidade de Brasília, 2017.

PETERS, B. Guy. Governance and Sustainable Development Policies. In: Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio+20. Organização das Nações Unidas (ONU) – Rio de Janeiro. 2012.

SPREV Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda. Manual do Pró-Gestão do RPPS. Brasília: Ministério da Fazenda, 2018.

TCU (Tribunal de Contas da União). Dez para a boa governança. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

TCU (Tribunal de Contas da União). Levantamento de governança e gestão de pessoas. Tribunal de Contas da União; Relator Ministro-substituto Marcos Bemquerer Costa. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização de Pessoal, 2013.

Planilha de Proventos - parcelas remuneratórias para inatividade

Áurea Maria Abranches Soares¹

O sistema remuneratório da Administração Pública compreende as regras e os princípios aplicáveis às espécies remuneratórias, que designa toda paga pecuniária atribuída ao servidor público como contraprestação pelo serviço, podendo ser na forma de remuneração, vencimento, vantagens e subsídio; quando inativos, proventos ou benefício de pensão.

Preliminarmente, este macro sistema de pagamentos gere-se por estruturas de conceitos sedimentos pela doutrina dentre eles têm-se a remuneração que, em sentido amplo, é o gênero no qual incluem todas as demais espécies de remuneração. Em sentido estrito, remuneração é o vencimento do cargo efetivo acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei; a expressão vencimentos (no plural) é sinônima de remuneração. O vencimento ou vencimento-base é a retribuição pecuniária pelo exercício no cargo público, com valor fixado em lei. As vantagens pecuniárias dividem-se em três categorias: adicionais, gratificações e indenizações. Os adicionais são vantagens pecuniárias concedidas aos servidores a título definitivo, tais são decorrentes de tempo de serviço ou de desempenho de funções especiais. As gratificações são concedidas transitoriamente em condições anormais de segurança, insalubridade ou as decorrentes das condições especiais do exercente. As indenizações visam restituir as despesas realizadas pelo servidor, como: diárias, ajuda de custo e transporte, para o desempenho de suas atribuições.

Estas estruturas nem sempre seguem as mesmas nomenclaturas e isso desencadeia questionamentos ou inadvertidas decisões de inclusão ou exclusão no pagamento, ensejando quando da análise de benefícios previdenciários a fragilidade da planilha de proventos ou do benefício de pensão.

Por conta desta imprecisão, algumas verbas passam a ser melhor definidas quando da análise aprofundada de sua essência, ou melhor, na apreciação da natureza jurídica é que se pode evidenciar a origem da importância paga e a correlação para fins previdenciários, tanto como base de cálculo quanto na construção da planilha de proventos e do benefício de pensão.

¹Supervisora de Controle Público Externo de Benefício Previdenciário - Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso

Criticado também por ser um modelo carregado, pois, em geral, é constituído por uma verba do cargo efetivo e outras agregadas, que percentualmente ou na forma de valor fixo, se transformavam num valor total de difícil controle pela administração.

Outra questão que esse formato desencadeava era o chamado efeito cascata que nada mais é que o aumento de um verba causar efeito financeiro em outra, de forma que todos os eventos dessa cadeia estão interligados. Coibindo essa possibilidade, o Constituinte originário e o Supremo Tribunal Federal se posicionaram por meio do artigo 17 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais decisões expostas:

Art. 17. Os vencimentos, a remuneração, as vantagens e os adicionais, bem como os proventos de aposentadoria que estejam sendo percebidos em desacordo com a Constituição serão imediatamente reduzidos aos limites dela decorrentes, não se admitindo, neste caso, invocação de direito adquirido ou percepção de excesso a qualquer título.

O pressuposto para a aplicação do art. 17, caput, ADCT/1988, isto é, para a redução do vencimento, remuneração, vantagem e adicional, bem como de provento, é que estes estejam em desacordo com a Constituição de 1988. Ora, a Constituição de 1988 não estabeleceu limites ao critério do cálculo do adicional por tempo de serviço, em termos de percentuais. O que a Constituição vedou no art. 37, XIV, é o denominado “repique”, ou o cálculo de vantagens pessoais uma sobre a outra, assim em “cascata”. Situação jurídica coberta, no caso, pela coisa julgada, assim imodificável. [MS 22.891, rel. min. Carlos Velloso, j. 3-8-1998, P, DJ de 7-11-2003.]²

O acórdão recorrido, ao assegurar a membros da Procuradoria do Estado do Espírito Santo o direito de continuarem percebendo, por efeito de lei revogada, adicionais por tempo de serviço calculados sob a forma de “cascata”, com fundamento em direito adquirido, eximindo-os da aplicação de lei nova que determinou passasse a aludida vantagem funcional a ser-lhes atribuída na forma prevista no Estatuto dos Funcionários Públicos, incorreu em flagrante afronta às regras dos arts. 17 do ADCT e 37, XIV, do texto permanente da CF.

[RE 143.817, rel. min. Ilmar Galvão, j. 25-5-1996, 1ª T, DJ de 30-8-1996.]³

Constatam-se mudanças de paradigmas desde então, quando do impedimento do repique e outras medidas como a aplicação do teto máximo no funcionalismo público conforme o artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal.

²MS 22.891, rel. min. Carlos Velloso, j. 3-8-1998, P, DJ de 7-11-2003.

³RE 143.817, rel. min. Ilmar Galvão, j. 25-5-1996, 1ª T, DJ de 30-8-1996.

Contudo, para os fins de organização de folha, o destaque foi a implementação do subsídio, que é a remuneração efetivada em parcela única mensal, vedado o acréscimo de vantagens pecuniárias como: gratificações, adicionais, abonos, prêmios, verbas de representação e outras de caráter remuneratório.

Em algumas legislações, encontra-se o vencimento fixado em parcela única nos mesmos moldes do subsídio, sendo assim a lei é que está estipulando que não poderá haver parcelas apartadas e não a nomenclatura utilizada.

Lembrando que ao implantar um novo Plano de Cargos e Carreiras dos Servidores Públicos deve-se preservar a irredutibilidade salarial garantindo aos valores excedentes o chamado complemento constitucional ou como determinado por leis a vantagem pessoal nominalmente identificável, siglada como VPNI.

Note-se que muitas mudanças desses planos de cargos trazem como consequências: o nivelamento do pagamento dentro da mesma categoria, a limitação ao cargo efetivo e ao teto máximo do Ministro do Supremo e o maior controle da folha de pagamento.

Ocorre que até então fala-se sobre as verbas recebidas na atividade, porém é no momento da aposentadoria que a remuneração do servidor é analisada para fins de confecção da planilha de proventos de aposentadoria ou do benefício de pensão.

Os proventos de aposentadoria são o valor pecuniário devido ao inativo, fixados em parcela única, reajustados com a garantia da paridade ou pelo índice do INPC, que preserva o valor de compra desse benefício ao longo dos anos. É devido ao servidor público que tem direito a se aposentar de acordo com as regras previdenciárias sendo o cálculo efetivado no momento da transição da atividade para inatividade.

O benefício de pensão é devido ao dependente do servidor aposentado ou do servidor que estava na atividade, mas que veio a falecer, cujo cálculo se limita ao teto do INSS, acrescido de 70% do valor da remuneração excedente, respeitado o artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal

No âmbito previdenciário, pode-se afirmar que as regras permanentes fixadas pelo artigo 40 da Constituição Federal foram um divisor no controle das folhas dos inativos por preservar apenas o valor real em contraponto àquelas regras que possuem o direito à paridade.

Considerando o esse panorama é imprescindível conhecer a base de cálculo da incidência da contribuição previdenciária, pois ela irá servir de base para a confecção da planilha de proventos.

Base de cálculo para incidência de contribuição previdenciária

A partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, os cálculos dos proventos de aposentadoria dos servidores titulares de cargo efetivo de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, previstos no §3º do artigo 40 da Constituição Federal e no artigo 2º desta Emenda, passaram a ser efetuados pela média aritmética simples das remunerações, sendo utilizada como base para a contribuição previdenciária do servidor, tendo em vista o princípio da contributividade.

Esta forma de cálculo de provento foi regulamentada pela Medida Provisória nº 167, 19 de fevereiro de 2004, convertida na Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, a qual trouxe no artigo 4º a base de cálculo para a contribuição previdenciária para os servidores de qualquer dos Poderes da União, como segue:

Art. 4º A contribuição social do servidor público ativo de quaisquer dos Poderes da União, incluídas as suas autarquias e fundações, para a manutenção do respectivo regime próprio de previdência social, será calculada mediante a aplicação das seguintes alíquotas: (Redação dada pela Medida Provisória nº 805, de 2017)

I - onze por cento sobre a parcela da base de contribuição cujo valor seja igual ou inferior ao limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social - RGPS; e (Redação dada pela Medida Provisória nº 805, de 2017)

II - quatorze por cento sobre a parcela da base de contribuição que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS. (Redação dada pela Medida Provisória nº 805, de 2017)

§ 1º Entende-se como base de contribuição o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei, os adicionais de caráter individual ou quaisquer outras vantagens, excluídas:

I - as diárias para viagens;

II - a ajuda de custo em razão de mudança de sede;

III - a indenização de transporte;

IV - o salário-família;

V - o auxílio-alimentação;

VI - o auxílio pré-escolar; (Redação dada pela Medida Provisória nº 805, de 2017)

VII - as parcelas remuneratórias pagas em decorrência de local de trabalho;

VIII - a parcela percebida em decorrência do exercício de cargo em comissão ou de função comissionada ou gratificada; (Redação dada pela Lei nº 12.688, de 2012)

IX - o abono de permanência de que tratam o § 19 do art. 40 da Constituição Federal, o § 5º do art. 2º e o § 1º do art. 3º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003; (Redação dada pela Lei nº 12.688, de 2012)

X - o adicional de férias; (Incluído pela Lei nº 12.688, de 2012)

XI - o adicional noturno; (Incluído pela Lei nº 12.688, de 2012)

XII - o adicional por serviço extraordinário; (Incluído pela Lei nº 12.688, de 2012)

XIII - a parcela paga a título de assistência à saúde suplementar; (Incluído pela Lei nº 12.688, de 2012)

XIV - a parcela paga a título de assistência pré-escolar; (Incluído pela Lei nº 12.688, de 2012)

XV - a parcela paga a servidor público indicado para integrar conselho ou órgão deliberativo, na condição de representante do governo, de órgão ou de entidade da administração pública do qual é servidor; (Incluído pela Lei nº 12.688, de 2012)

XVI - o auxílio-moradia; (Incluído pela Lei nº 12.688, de 2012)

XVII - a Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso, de que trata o art. 76-A da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; (Incluído pela Lei nº 12.688, de 2012)

XVIII - a Gratificação Temporária das Unidades dos Sistemas Estruturadores da Administração Pública Federal (GSISTE), instituída pela Lei no 11.356, de 19 de outubro de 2006; (Incluído pela Lei nº 12.688, de 2012)

XIX - a Gratificação Temporária do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (GSISP), instituída pela Lei no 11.907, de 2 de fevereiro de 2009; (Redação dada pela Lei nº 13.328, de 2016)

XX - a Gratificação Temporária de Atividade em Escola de Governo (GAEG), instituída pela Lei nº 11.907, de 2 de fevereiro de 2009; (Incluído pela Lei nº 13.328, de 2016)

XXI - a Gratificação Específica de Produção de Radioisótopos e Radiofármacos (GEPR), instituída pela Lei nº 11.907, de 2 de fevereiro de 2009; (Incluído pela Lei nº 13.328, de 2016)

XXII - a Gratificação de Raio X; (Redação dada pela Lei nº 13.464, de 2017)

XXIII - a parcela relativa ao Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, recebida pelos servidores da carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil; (Incluído pela Lei nº 13.464, de 2017)

XXIV - a parcela relativa ao Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho, recebida pelos servidores da carreira de Auditoria-Fiscal do Trabalho. (Incluído pela Lei nº 13.464, de 2017)

XXV - o adicional de irradiação ionizante. (Incluído Medida Provisória nº 805, de 2017)

§ 2o O servidor ocupante de cargo efetivo poderá optar pela inclusão, na base de cálculo da contribuição, de parcelas remuneratórias percebidas em decorrência de local de trabalho e do exercício de cargo em comissão ou de função comissionada ou gratificada, da Gratificação Temporária das Unidades dos Sistemas Estruturadores da Administração Pública Federal (GSISTE), da Gratificação Temporária do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (GSISP), da Gratificação Temporária de Atividade em Escola de Governo (GAEG), da Gratificação Específica de Produção de Radioisótopos e Radiofármacos (GEPR), da Gratificação de Raio X e daquelas recebidas a título de adicional noturno ou de adicional por serviço extraordinário, para efeito de cálculo do benefício a ser concedido com fundamento no art. 40 da Constituição Federal e no art. 2º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, respeitada, em qualquer hipótese, a limitação estabelecida no § 2º do art. 40 da Constituição Federal. (Redação dada pela Lei nº 13.328, de 2016)

§ 3o A alíquota estabelecida no inciso II do **caput** não se aplica ao servidor: (Incluído Medida Provisória nº 805, de 2017)

I - que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo e que opte por aderir ao regime de previdência complementar ali referido; ou (Incluído Medida Provisória nº 805, de 2017)

II - que tiver ingressado no serviço público a partir da data a que se refere a alínea “a”, independentemente de adesão ao regime de previdência complementar ali referido. (Incluído Medida Provisória nº 805, de 2017).⁴

A base de contribuição da União é sobre o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias estabelecidas em lei, os adicionais de caráter individual ou quaisquer outras vantagens, exceto as taxativamente excluídas da incidência previdenciária que, conseqüentemente, não integraram à remuneração para a confecção da planilha de proventos.

Entretanto, o § 2 elenca parcelas remuneratórias específicas a qual o servidor poderá optar pela inclusão na base de cálculo, para as regras previdenciárias permanentes calculadas na forma da média aritmética simples das 80% das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência.

A Lei nº 10.887/2004 regulamenta normas gerais de cálculo e a base de cálculo da União, sendo reproduzido pelos Regimes Próprios de Previdência Social, no que couber a sua competência legislativa, conforme a Orientação Normativa SPS nº 02, de 31 de março de 2009:

Art. 29. A lei do ente federativo definirá as parcelas da remuneração que comporão a base de cálculo da contribuição, podendo prever que a inclusão das parcelas pagas em decorrência de local de trabalho, de função de confiança, de cargo em comissão, ou de outras parcelas temporárias de remuneração, será feita mediante opção expressa do servidor, inclusive quando pagas por ente cessionário.

§ 1º Os segurados ativos contribuirão também sobre o décimo terceiro salário, bem como sobre os benefícios de salário-maternidade e auxílio-doença, e os inativos e pensionistas sobre a gratificação natalina ou abono anual.

§ 2º O ente federativo contribuirá sobre o valor de auxílio-doença e repassará os valores devidos à unidade gestora do RPPS durante o afastamento do servidor, salvo se a lei local expressamente excluir o benefício da base de cálculo contributiva do ente.

§ 3º Não incidirá contribuição sobre o valor do abono de permanên-

⁴Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004.

cia de que trata o art. 86.

§ 4º Quando o pagamento mensal do servidor sofrer descontos em razão de faltas ou de quaisquer outras ocorrências, a alíquota de contribuição deverá incidir sobre o valor total da remuneração de contribuição prevista em lei, relativa à remuneração mensal do servidor no cargo efetivo, desconsiderados os descontos. (Redação dada pela Orientação Normativa SPS nº 03, de 04/05/2009)

§ 5º Havendo redução de carga horária, com prejuízo de remuneração, a base de cálculo da contribuição não poderá ser inferior ao valor do salário mínimo.

§ 6º Incidirá contribuição de responsabilidade do segurado, ativo e inativo, do pensionista e do ente sobre as parcelas que componham a base de cálculo, pagas retroativamente em razão de determinação legal, administrativa ou judicial, observando-se que:

I - se for possível identificar-se as competências a que se refere o pagamento, aplicar-se-á a alíquota vigente em cada competência;

II - em caso de impossibilidade de identificação das competências a que se refere o pagamento, aplicar-se-á a alíquota vigente na competência em que for efetuado o pagamento;

III - em qualquer caso, as contribuições correspondentes deverão ser repassadas à unidade gestora no mesmo prazo fixado para o repasse das contribuições relativas à competência em que se efetivar o pagamento dos valores retroativos;

IV - se as contribuições devidas forem repassadas após o prazo previsto no inciso III, incidirão os mesmos acréscimos legais previstos para as contribuições relativas à competência do pagamento.⁵

Com base neste dispositivo, a legislação previdenciária do ente federativo disporá sobre sua base de cálculo, quais as verbas excluídas e da faculdade de inclusão de parcelas temporárias ao crivo do servidor. Essas parcelas não são permanentes, pois decorrem de local de trabalho (ex.: adicional de insalubridade), função de confiança ou cargo em comissão, ou seja, fazem parte de um ou vários períodos da vida do servidor. Assim, a cada período de exercício nestas atividades o servidor poderá optar: incluir ou não incluir esta parcela.

⁵Orientação Normativa SPS nº 02, de 31 de março de 2009.

Cálculo de proventos de aposentadoria

Para o cálculo de proventos de aposentadoria são utilizadas duas formas de cálculo: pela média aritmética simples e pela última remuneração do cargo efetivo. O cálculo aplicado está condicionado à regra de aposentadoria concedida, que estão divididas em regra geral e transitória.

As regras gerais ou regras permanentes estão contidas nas aposentadorias previstas pelo o artigo 40, §§ 3º e 17, da Constituição Federal e o artigo 2º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003.

Constituição Federal

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

(...)

§ 3º Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

(...)

§ 17. Todos os valores de remuneração considerados para o cálculo do benefício previsto no § 3º serão devidamente atualizados, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)⁶

Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003.

Art. 2º Observado o disposto no art. 4º da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, é assegurado o direito de opção

⁶Constituição da República Federativa do Brasil.

pela aposentadoria voluntária com proventos calculados de acordo com o art. 40, §§ 3º e 17, da Constituição Federal, àquele que tenha ingressado regularmente em cargo efetivo na Administração Pública direta, autárquica e fundacional, até a data de publicação daquela Emenda, quando o servidor, cumulativamente:

I - tiver cinquenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher;

II - tiver cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria;

III - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:

a) trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher; e

b) um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data de publicação daquela Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea a deste inciso.

§ 1º O servidor de que trata este artigo que cumprir as exigências para aposentadoria na forma do caput terá os seus proventos de inatividade reduzidos para cada ano antecipado em relação aos limites de idade estabelecidos pelo art. 40, § 1º, III, a, e § 5º da Constituição Federal, na seguinte proporção:

I - três inteiros e cinco décimos por cento, para aquele que completar as exigências para aposentadoria na forma do caput até 31 de dezembro de 2005;

II - cinco por cento, para aquele que completar as exigências para aposentadoria na forma do caput a partir de 1º de janeiro de 2006.

§ 2º Aplica-se ao magistrado e ao membro do Ministério Público e de Tribunal de Contas o disposto neste artigo.

§ 3º Na aplicação do disposto no § 2º deste artigo, o magistrado ou o membro do Ministério Público ou de Tribunal de Contas, se homem, terá o tempo de serviço exercido até a data de publicação da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, contado com acréscimo de dezessete por cento, observado o disposto no § 1º deste artigo.

§ 4º O professor, servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que, até a data de publicação da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, tenha ingressado, regularmente, em cargo efetivo de magistério e que opte por aposentar-se na forma do disposto no caput, terá o tempo de serviço exercido até a publicação daquela Emenda contado com o acréscimo de dezessete por cento, se homem, e de vinte por cento, se mulher, desde que se aposente,

exclusivamente, com tempo de efetivo exercício nas funções de magistério, observado o disposto no § 1º.

§ 5º O servidor de que trata este artigo, que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no caput, e que opte por permanecer em atividade, fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no art. 40, § 1º, II, da Constituição Federal.

§ 6º Às aposentadorias concedidas de acordo com este artigo aplica-se o disposto no art. 40, § 8º, da Constituição Federal.⁷

A Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, regulamenta que serão utilizadas a média aritmética simples das 80% maiores valores de contribuição atualizados desde de julho de 1994 ou do início da vida contributiva do servidor até a data da concessão da aposentadoria.

Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004.

Art. 1o No cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores titulares de cargo efetivo de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, previsto no § 3o do art. 40 da Constituição Federal e no art. 2o da Emenda Constitucional no 41, de 19 de dezembro de 2003, será considerada a média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência.

§ 1o As remunerações consideradas no cálculo do valor inicial dos proventos terão os seus valores atualizados mês a mês de acordo com a variação integral do índice fixado para a atualização dos salários-de-contribuição considerados no cálculo dos benefícios do regime geral de previdência social.

§ 2o A base de cálculo dos proventos será a remuneração do servidor no cargo efetivo nas competências a partir de julho de 1994 em que não tenha havido contribuição para regime próprio.

§ 3o Os valores das remunerações a serem utilizadas no cálculo de que trata este artigo serão comprovados mediante documento fornecido pelos órgãos e entidades gestoras dos regimes de previdência aos quais o servidor esteve vinculado ou por outro documento público, na forma do regulamento.

⁷Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003.

§ 4o Para os fins deste artigo, as remunerações consideradas no cálculo da aposentadoria, atualizadas na forma do § 1o deste artigo, não poderão ser:

I - inferiores ao valor do salário-mínimo;

II - superiores ao limite máximo do salário-de-contribuição, quanto aos meses em que o servidor esteve vinculado ao regime geral de previdência social.

§ 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.

As regras de transição disciplinadas nos artigos 6º da Emenda Constitucional nº 41/2003, artigo 6º-A da Emenda Constitucional nº 41/2003 e do artigo 3º da Emenda Constitucional nº 47/2005 têm como base de cálculo a última remuneração.

Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003.

Art. 6º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelo art. 2º desta Emenda, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda poderá aposentar-se com proventos integrais, que corresponderão à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, quando, observadas as reduções de idade e tempo de contribuição contidas no § 5º do art. 40 da Constituição Federal, vier a preencher, cumulativamente, as seguintes condições:

I - sessenta anos de idade, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade, se mulher;

II - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

III - vinte anos de efetivo exercício no serviço público; e

IV - dez anos de carreira e cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria.

Art. 6º-A. O servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda Constitucional e que tenha se aposentado ou venha a se

aposentar por invalidez permanente, com fundamento no inciso I do § 1º do art. 40 da Constituição Federal, tem direito a proventos de aposentadoria calculados com base na remuneração do cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, não sendo aplicáveis as disposições constantes dos §§ 3º, 8º e 17 do art. 40 da Constituição Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 70, de 2012)

Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base no caput o disposto no art. 7º desta Emenda Constitucional, observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos desses servidores. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 70, de 2012)

Emenda Constitucional n 47, de 5 de julho de 2005.

Art. 3º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelos arts. 2º e 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998 poderá aposentar-se com proventos integrais, desde que preencha, cumulativamente, as seguintes condições:

I trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

II vinte e cinco anos de efetivo exercício no serviço público, quinze anos de carreira e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria;

III idade mínima resultante da redução, relativamente aos limites do art. 40, § 1º, inciso III, alínea “a”, da Constituição Federal, de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder a condição prevista no inciso I do caput deste artigo.

Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base neste artigo o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos de servidores falecidos que tenham se aposentado em conformidade com este artigo.⁸

Ocorre que dependendo da regra aplicada o cálculo apresentado será diferente, visto que quando se fala de média, apresenta-se uma relação de 100% das contribuições mensais do servidor atualizada, passando a ser considerada apenas as 80% maiores como valor médio apurado que, em seguida, comparado com a última remuneração do cargo

⁸Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005.

efetivo, para ser selecionado o menor valor, totalizado como proventos integrais.

Se a regra de aposentadoria pleiteada garantir apenas proventos proporcionais deve-se ainda dividir o valor apurado na integralidade pelo total de tempo de contribuição no caso de homens 35 anos que corresponde em 12.775 dias, e se for mulher o tempo de contribuição é de 30 anos ou 10.950 dias, e multiplicar pelo tempo de contribuição proporcional do servidor, assim totalizando em proventos proporcionais.

Nos valores de proventos apurados pelo cálculo da média aritmética simples serão garantidos o reajuste do INPC, ou seja, o valor real do benefício pelas perdas inflacionárias ao longo do tempo.

No cálculo de última remuneração verifica-se, primeiramente, se as parcelas compostas são de caráter permanente e se as vantagens permitidas em lei podem ser garantidas na inatividade e só então considerado para efeito de proventos integrais.

Nos proventos proporcionais pela última remuneração servirá de base também a última remuneração do cargo efetivo divididas pelo tempo de contribuição, se homem 12.775 dias e se mulher 10.950 dias, multiplicado pelo tempo de contribuição total do servidor.

Nos casos em que a base de cálculo for apurada pela última remuneração, será garantido o direito à paridade que é além da aplicação da revisão geral anual pode ser acrescida do aumento salarial quando houver.

A diferença consiste na base de contribuição utilizada nas regras permanentes cujo cálculo é pela média aritmética simples e a remuneração do cargo efetivo concedidas pelas regras de transição para a feitura da planilha de proventos.

A primeira está intrinsecamente ligada à base contribuição previdenciária que será composta pelo vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei, os adicionais de caráter individual ou quaisquer outras vantagens, excluídas as demais vantagens previstas na lei do ente federativo; e com a possibilidade legal de haver a contribuição opcional pelo servidor. Em resumo, servirá de base tudo que for obrigatório, sendo permitido excepcionalmente pela faculdade da opção do servidor de algumas determinadas verbas.

Por conta dessa faculdade, a opção de contribuição sobre verbas não permanentes é que gera dúvidas e demandas administrativas e judi-

ciais. A título de exemplo, tem-se a contribuição percebida em decorrência de local de trabalho e do exercício de cargo em comissão ou de função comissionada, pois são de naturezas temporárias e não fazem mais parte de incorporação à remuneração do cargo efetivo. Porém, podem fazer parte da base contributiva e serem computados para fins de cálculo previdenciário nas aposentadorias pelas regras permanentes.

No Capítulo I da Orientação Normativa nº 02/2009, artigo 2º, inciso IX, define a remuneração do cargo efetivo:

IX - remuneração do cargo efetivo: o valor constituído pelos vencimentos e pelas vantagens pecuniárias permanentes do respectivo cargo, estabelecidas em lei de cada ente, acrescido dos adicionais de caráter individual e das vantagens pessoais permanentes;

Sendo assim, são todas as parcelas de natureza permanente e geral que podem ser levadas para a inatividade, de acordo com a lei, previstas nas regras de transição previdenciárias como àquelas que concedem a paridade do benefício com as verbas dos servidores ativos, independentemente do tempo contribuição.

Assim, encontram-se nas leis locais as vantagens pecuniárias permanentes que podem ser levadas para a inatividade e integrem à remuneração do cargo efetivo para apuração do valor dos proventos.

Entretanto, por falta de conhecimento específico da matéria, algumas concessões possuem graves erros na confecção da planilha de proventos por incluírem verbas temporárias que estavam sendo contribuídas, mas que não são levadas quando da aplicação da última remuneração do cargo nas regras de transição.

Posto isso, sugere-se a simulação prévia do valor do benefício para que o interessado possa ter condições de escolher seus proventos, caso tenha opção de regras permanentes e transitórias, levando em consideração a diferença apresentada entre a base de cálculo das contribuições previdenciárias e a base de cálculo pela última remuneração, bem como as garantias delas decorrentes, valor real ou paridade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICA

[1] MS 22.891, rel. min. Carlos Velloso, j. 3-8-1998, P, DJ de 7-11-2003.

[2] RE 143.817, rel. min. Ilmar Galvão, j. 25-5-1996, 1ª T, DJ de 30-8-1996.

[3] PLANALTO, Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004.

[4] ORIENTAÇÃO NORMATIVA SPS nº 02, de 31 de março de 2009.

[5] PLANALTO, CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

[6] PLANALTO, EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 41, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2003.

[7] PLANALTO, EMENDA CONSTITUCIONAL N 47, DE 5 DE JULHO DE 2005.

Desaverbação e Fracionamento de Tempo de Contribuição

Cleuton de Oliveira Sanches¹

Procuraremos tratar, no presente texto, com o propósito único de provocar o debate do tema, a questão da desaverbação e fracionamento de período constante em Certidão de Tempo de Contribuição - CTC emitida pelo INSS/RGPS que não tenha sido utilizado para fins de aposentadoria.

Apreciaremos, nesta análise, o disposto no artigo 452, caput e § 1º da IN INSS/PRES nº 77/15 e o parágrafo único do artigo 15 da Portaria MPS nº 154/08, que assim dispõem, respectivamente:

Art. 452. A CTC que não tiver sido utilizada para fins de averbação no RPPS ou, uma vez averbada, o tempo certificado, comprovadamente não tiver sido utilizado para obtenção de aposentadoria ou vantagem no RPPS, será revista, a qualquer tempo, a pedido do interessado, inclusive para incluir novos períodos ou para fracionamento, mediante a apresentação dos seguintes documentos:

I - solicitação do cancelamento da certidão emitida;

II - certidão original; e

III - declaração emitida pelo órgão de lotação do interessado, contendo informações sobre a utilização ou não dos períodos certificados pelo INSS, e para quais fins foram utilizados.

§ 1º Serão consideradas como vantagens no RPPS as verbas de anuênio, quinquênio, abono de permanência em serviço ou outras espécies de remuneração, pagas pelo ente público.

§ 2º Em caso de impossibilidade de devolução pelo órgão de RPPS, caberá ao emissor encaminhar a nova CTC com ofício esclarecedor, cancelando os efeitos da anteriormente emitida.

¹Advogado, Especialista em Direito Tributário pela PUC/Campinas, em Direito Constitucional pela Universidade São Francisco, e em Regime Próprio de Previdência Social pela Faculdade de Direito Professor Damásio de Jesus, Procurador do Município de Indaiatuba-SP, consultor na área de RPPS

§ 3º Os períodos de trabalho constantes na CTC, serão analisados de acordo com as regras vigentes na data do pedido, para alteração, manutenção ou exclusão, e consequente cobrança das contribuições devidas, se for o caso.

§ 4º Mesmo que o tempo certificado em CTC emitida pelo RGPS já tenha sido utilizado para fins de vantagens no RPPS, a Certidão poderá ser revista para inclusão de períodos de trabalho posteriores ou anteriores à sua emissão, desde que não alterada a destinação do tempo originariamente certificado. (grifos nossos)

Art. 15. Poderá haver revisão da CTC pelo ente federativo emissor, inclusive para fracionamento de períodos, desde que previamente devolvida a certidão original.

Parágrafo único. Observado o disposto no art. 9º, será admitida revisão da CTC para fracionamento de períodos somente quando a certidão comprovadamente não tiver sido utilizada para fins de aposentadoria no RGPS ou para fins de averbação ou de aposentadoria em outro RPPS, ou ainda, uma vez averbado o tempo, este não tiver sido utilizado para obtenção de qualquer direito ou vantagem no RPPS. (grifos nossos)

Nos deteremos especificamente na vedação à desaverbação e fracionamento de período que tenha sido averbado no RPPS e que, embora não tenha sido computado para fins de aposentadoria, o foi para a obtenção de verbas remuneratórias na atividade pública ou para a concessão do abono de permanência.

Importa consignar, já de início, que a Certidão de Tempo de Contribuição, a despeito de sua regulamentação no âmbito dos regimes geral e próprios de previdência social pelas normas atrás citadas (especialmente no intuito de impedir fraudes na concessão das aposentadorias) caracteriza-se como ato administrativo, e como tal deve ser analisado.

“Ato administrativo é toda manifestação unilateral de vontade da administração pública que, agindo nessa qualidade, tenham por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria.” (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 149).

Sem embargo das inúmeras classificações doutrinárias, podemos afirmar que, quanto aos efeitos, os atos administrativos podem se classi-

ficar como constitutivos, desconstitutivos, modificativos e declaratórios, podendo esses efeitos possuírem abrangência interna ou externa em relação ao emissor.

É certo, ainda, que os atos administrativos podem produzir múltiplos efeitos, inclusive para destinatários distintos. Por exemplo, o ato de demissão implica na imposição de uma penalidade administrativa ao servidor, com a extinção do vínculo de trabalho, na declaração de vacância do cargo público e na obrigatoriedade das anotações respectivas no assento funcional pelo órgão de recursos humanos, etc.

Em relação às espécies dos atos administrativos, adota-se aqui a classificação de parte da doutrina, para a qual os atos podem ser normativos, ordinatórios, enunciativos, negociais ou punitivos.

As certidões enquadram-se como atos enunciativos, pelos quais a Administração certifica ou atesta um determinado fato — ou emite uma opinião sobre certo assunto — constante de arquivos, assentamentos, registros, processos, bancos de dados e informações, entre outros.

Não se ignora, assim, que a CTC é ato administrativo cujo conteúdo se limita a enunciar a existência de tempo de contribuição em determinado regime previdenciário para fins de sua utilização para a concessão de aposentadoria por outro regime, mediante a contagem recíproca de que trata o artigo 201, § 9º da Constituição Federal, que dispõe:

§ 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”.

O artigo 94 da Lei nº 8.213/91 também estabelece:

Art. 94. Para efeito dos benefícios previstos no Regime Geral de Previdência Social ou no serviço público é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na atividade privada, rural e urbana, e do tempo de contribuição ou de serviço na administração pública, hipótese em que os diferentes sistemas de previdência social se compensarão financeiramente.

Vale esclarecer que apesar de a lei federal se referir a “benefícios previstos no Regime Geral de Previdência Social ou no serviço público”, a contagem recíproca de tempo de contribuição entre os regimes previden-

ciários se limita ao benefício da aposentadoria, no estreito permissivo contido no texto constitucional retro citado.

Em outras palavras: a CTC destina-se a comprovar o tempo de contribuição para um determinado regime de previdência social a fim de que o beneficiário seja aposentado por outro regime.

Frise-se, também, que desde a Emenda Constitucional nº 20, de 1998, a certidão é referente ao tempo de contribuição e não mais ao tempo de serviço, embora não haja impedimento à emissão de certidões de tempo de serviço pelos órgãos públicos, para outros efeitos que não a concessão de aposentadoria.

Também não há vedação para que a Administração Pública utilize a CTC do INSS/RGPS para comprovação de tempo de atividade privada ou pública vinculada ao RGPS para fins de concessão de benefício de natureza administrativa ou estatutária, como anuênios, por exemplo. Nesse caso, a certidão terá efeito e destinatário diversos daqueles que lhe são próprios (o RPPS), sem que isso prejudique a essência do ato administrativo.

Partindo-se dessas premissas, voltamos ao debate proposto inicialmente.

Veja-se o disposto no artigo 11, II da Portaria MPS nº 154/08:

Art. 11. São vedadas:

...

II - a emissão de CTC para período que já tiver sido utilizado para a concessão de aposentadoria, em qualquer regime de previdência social; (grifos nossos)

Tal dispositivo fundamenta-se no inciso III do artigo 96 da Lei nº 8.213/91, que estabelece:

Art. 96. O tempo de contribuição ou de serviço de que trata esta Seção será contado de acordo com a legislação pertinente, observadas as normas seguintes:

...

III - não será contado por um sistema o tempo de serviço utilizado para concessão de aposentadoria pelo outro; (grifos nossos; por força da EC 20/98, a referência é ao tempo de contribuição)

É esse o entendimento do Egrégio Superior Tribunal de Justiça:

Aposentadoria. Regime Geral de Previdência Social/estatutário. Contagem recíproca. Excesso de tempo. Aproveitamento no cálculo. Art. 98 da Lei nº 8.213/91. Interpretação favorável ao segurado. 1. Eventual excesso de tempo que restar após contagem recíproca para a concessão de aposentadoria no regime estatutário pode ser considerado, como na hipótese, para efeito de aposentadoria por tempo de serviço no Regime Geral de Previdência Social. 2. Recurso especial provido em parte. (REsp 674.708/RS, Rel. Ministro NILSON NAVES, SEXTA TURMA, julgado em 18/10/2007, DJ 17/12/2007)

Não obstante, o parágrafo único do artigo 15 da Portaria MPS nº 154/08 permite a revisão da CTC emitida pelo INSS/RGPS para fins de fracionamento do tempo de contribuição nela certificado, desde que:

1) o tempo certificado não tenha sido utilizado para concessão de aposentadoria por quaisquer dos regimes de previdência;

2) a CTC não tenha sido averbada no RPPS;

3) caso a CTC tenha sido averbada no RPPS, o tempo nela certificado não tenha sido utilizado para obtenção de direito ou vantagem no RPPS (destacamos esta expressão).

Considerando-se que a revisão da CTC nada mais é que a emissão de um novo ato administrativo de certidão, com acréscimo, supressão ou modificação de conteúdo, tem-se que a vedação contida na hipótese 3 acima se mostra contrária ao disposto no artigo 11, II da mesma norma, e, portanto, ao fundamento legal contido no artigo 96, III da Lei nº 8.213/91, extrapolando assim os limites da competência regulamentar infralegal.

Ainda mais longe vai o artigo 452, caput e § 1º da IN INSS/PRES nº 77/15 que prevê a possibilidade de revisão da CTC nos casos em que houver averbação no RPPS — hipótese 3, acima — se o tempo nela certificado não tiver sido utilizado para obtenção de [...] vantagem no RPPS, considerando como tais as verbas de anuênio, quinquênio, abono de permanência em serviço ou outras espécies de remuneração, pagas pelo ente público (novamente trazemos o texto em destaque).

Com o devido respeito a entendimentos contrários, não há como se considerar verbas próprias do regime administrativo ou estatutário dos servidores públicos como sendo “vantagens do RPPS”.

De fato (e observadas as particularidades das legislações específicas de cada ente), desconhece-se Estatuto de Servidor Público que exija, para a concessão de vantagens remuneratórias, tais como os adicionais por tempo de serviço, comprovação de períodos de contribuição a determinado regime de previdência social.

O que se leva em consideração, nesses casos, é o tempo de serviço e não de contribuição!

Nesse aspecto, andava bem a regulamentação anterior à vigência da IN INSS/PRES nº 77/15:

Art. 380. A CTC que não tiver sido utilizada para fins de averbação no RPPS ou, uma vez averbada, o tempo certificado, comprovadamente não tiver sido utilizado para obtenção de aposentadoria ou vantagem no RPPS, será revista, a qualquer tempo, a pedido do interessado, inclusive para incluir novos períodos ou para fracionamento, mediante a apresentação dos seguintes documentos:

I - solicitação do cancelamento da certidão emitida;

II - certidão original; e

III - declaração emitida pelo órgão de lotação do interessado, contendo informações sobre a utilização ou não dos períodos certificados pelo INSS, e para quais fins foram utilizados.

§ 1º Não serão consideradas como vantagens no RPPS as verbas de anuênio, quinquênio, abono de permanência em serviço ou outras espécies de remuneração, pagas pelo ente público, considerando que são parcelas de natureza remuneratória e que não interferem no cômputo do tempo de contribuição e nem alteram o período certificado.

...

(IN INSS/PRES nº 45/10 – grifos nossos)

Destaca-se que para a concessão de tais vantagens pecuniárias o ente público (e não o RPPS) não depende da apresentação de CTC nos moldes preconizados nas normas regulamentares ora analisadas, porque não se trata de contagem recíproca para fins de aposentadoria, única hipótese a atrair a necessária comprovação de contribuição para posterior compensação financeira nos termos da Constituição da República.

Não há, em outras palavras, “utilização” de tempo de contribuição para a concessão dessas vantagens, razão pela qual o ato administrativo caracterizado pela CTC não produz efeitos para esse fim, mostrando-se indefensável, a nosso ver, a previsão contida no caput e § 1º da IN INSS/PRES nº 77/15.

Para demonstrar a inadequação da norma, toma-se o seguinte exemplo prático:

Servidor público municipal titular de cargo efetivo averba, junto ao RPPS, tempo de 10 (dez) anos prestados no próprio Município, sob o regime celetista e vínculo com o RGPS (constante de CTC/INSS). Tal tempo é também considerado pelo Município para a concessão de dois quinquênios, considerando que o Estatuto não faz distinção, para a referida vantagem, entre o tempo “de serviço” estatutário e o celetista anterior.

Decorridos mais alguns anos, o servidor, ainda em atividade, exonera-se do Município, a pedido, para ingressar em cargo público no Estado, requerendo ao RPPS municipal a desaverbação do tempo constante na CTC e ao INSS a revisão de mesma para que conste como destinatário o RPPS estadual.

Pergunta-se:

Poderá o RPPS municipal negar a desaverbação do “tempo de contribuição” sob o argumento de que o Município já contou o “tempo de serviço” para a concessão dos quinquênios?

Poderá o INSS negar a revisão da CTC pelo mesmo motivo?

É evidente que a resposta negativa se impõe a ambas as perguntas. E isso por uma razão elementar: a concessão de vantagens pecuniárias previstas nas normas estatutárias não pode afetar os efeitos da CTC/INSS enquanto ato administrativo enunciativo do tempo de contribuição no RGPS, emitido exclusivamente para fins de aposentadoria.

Mas é forçoso reconhecer que esta argumentação é desconsiderada pela jurisprudência de nossos tribunais, como se pode ver das seguintes decisões do E. TJSP:

INATIVIDADE - PRETENSÃO À DESAVERBAÇÃO DE TEMPO DE SERVIÇO PARA UTILIZAÇÃO NA APOSENTADORIA PELO INSS -INADMISSIBILIDADE. 1. O prazo pretendido já foi utilizado para a percepção de outros benefícios, no cargo anterior, como adicional, quinquênios, adicional de tempo de

serviço, além de outras vantagens pecuniárias resultantes de evolução funcional. 2. Impossibilidade de exclusão de lapso temporal, o que poderia afetar toda a situação funcional da interessada, com efeitos retroativos. 3. Legalidade do ato administrativo. 4. Sentença que julgou improcedente a ação, mantida. 5. Recurso de apelação, desprovido (Apelação nº 1015933-80.2013.8.26.0053 / Comarca: São Paulo / Órgão julgador: 5ª Câmara de Direito Público / Data do julgamento: 18/08/2014)

SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. PEB II. Pretensão a expedição de certidão de tempo de contribuição, do período de 21.03.1983 a 15.05.1995, para averbação de tempo junto à Prefeitura Municipal de São Paulo. “Desaverbação”. Inviabilidade. O tempo de serviço decorre do exercício e está ligado ao cargo respectivo; produziu e continua produzindo efeitos no cargo atual, o que impede a pretendida ‘desaverbação’. Sentença de procedência modificada. Ordem denegada. Recurso e reexame necessário providos. (TJ-SP - APL: 00203361220138260053 SP 0020336-12.2013.8.26.0053, Relator: Paulo Galizia, Data de Julgamento: 04/08/2014, 10ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 04/08/2014)

O fundamento adotado é que o tempo averbado já teria produzido efeitos jurídicos e financeiros em relação também ao regime previdenciário, seja por afetar a média das remunerações que serviram de base de contribuição, seja porque ocorreram reflexos diretos no valor da última remuneração, mediante acréscimos pecuniários ou evolução na carreira, modificando a base de cálculo dos proventos calculados sobre este valor, seja porque gerou direito ao abono de permanência.

Data venia, divergimos.

Por primeiro, invocando a distinção entre “tempo de serviço” e “tempo de contribuição” já referida atrás, a demonstrar que todas as vantagens pecuniárias acrescidas à remuneração do servidor não guardam relação com a contribuição previdenciária (esta, consoante entendimento quase pacífico da doutrina e jurisprudência, de natureza tributária).

Por segundo, porque em relação aos benefícios calculados pela média das remunerações que serviram de base de contribuição, a desaverbação de determinado período implicará na exclusão tanto do tempo quanto das remunerações respectivas. E se o tempo excedente não foi utilizado para a concessão da aposentadoria, as remunerações, por óbvio, também não o foram para o cálculo dos proventos.

Por terceiro, porque as modificações que se fazem, por força de normas locais, na remuneração dos servidores titulares de cargo efetivo, ainda que sem o respaldo de contribuição à previdência social, não têm o condão de impedir a concessão do benefício pela última remuneração nas hipóteses em que a Constituição a permite.

Com efeito, se o servidor cumpre a regra do artigo 3º da EC 47/05 e tem direito ao cálculo dos proventos pela última remuneração, eventual progressão ou acréscimo pecuniário às vésperas da aposentação é perfeitamente legal, ainda que claramente afronte o equilíbrio atuarial do regime.

Até dezembro de 1998 o regime de previdência dos servidores públicos não era contributivo. Portanto, em relação àqueles que se encontram albergados pelas regras de transição é impróprio invocar-se a questão do equilíbrio atuarial ou da ausência de contribuição compatível com os proventos da aposentadoria.

Daí porque o regime é também solidário!

Assim, se determinado tempo de serviço (ainda que sem contribuição) é considerado legalmente para elevar a última remuneração do servidor, e a Constituição, por suas Emendas, assegura proventos de aposentadoria correspondentes à última remuneração, pode-se concluir que se tratam de direitos distintos, não excludentes entre si.

Não se pode impedir, desse modo, que o servidor desaverbe o tempo de contribuição excedente ao necessário para a aposentadoria sob o simples pretexto de que esse período (de serviço, e não de contribuição, reitere-se) serviu-lhe para, com fundamento em lei, majorar sua última remuneração.

Por esta razão, e com o indispensável acatamento, não podemos nos alinhar com os entendimentos jurisprudenciais acima referidos.

Em relação ao abono de permanência, é certo que ele também não constitui benefício previdenciário ou, nos termos referidos nas normas em comento, “vantagem do RPPS”. Por isso, já defendemos que sua percepção não implicaria na “utilização” do tempo de contribuição respectivo de modo a impedir a desaverbação e o fracionamento em favor do segurado.

A bem da verdade, valem em relação ao abono de permanência as mesmas afirmações que fizemos atrás quanto ao servidor que é beneficiado com o acréscimo de vantagens pecuniárias, inclusive em relação

ao caráter contributivo e ao necessário equilíbrio atuarial do regime de previdência.

Valem ainda os questionamentos formulados na hipótese de o servidor exonerar-se após completar os requisitos para aposentação no RPPS (embora a exoneração não afaste o direito de aposentar-se pelo RPPS, é certo que o servidor pode renunciar a esse direito, optando por aposentar-se pelo RGPS), sendo incontroverso o fato de que a percepção do abono de permanência não impedirá a contagem desse tempo para aposentadoria em outro regime.

Não obstante, é necessário, a par de todas essas argumentações e questionamentos, evoluir quanto ao entendimento que já esposamos, abordando a matéria sob um novo prisma que, a nosso ver, pode fundamentar a vedação prevista na IN INSS/PRES nº 77/15 exclusivamente em relação ao abono de permanência.

É que a averbação e a desaverbação constituem-se também atos administrativos, de natureza constitutiva e desconstitutiva, respectivamente, observada a classificação doutrinária a que já nos referimos.

Assim, ao promover a desaverbação, total ou parcial, do tempo de contribuição objeto da CTC/INSS, desconstitui-se o direito do servidor à contagem daquele tempo para fins de aposentadoria pelo RPPS.

Com isso, a exclusão do respectivo período desaverbado poderá implicar no não cumprimento, à época da concessão do abono de permanência, dos requisitos de aposentadoria que lhe asseguraram o direito ao benefício.

Exemplificamos:

O servidor, contando com tempo de contribuição de 5 anos no RGPS (objeto da CTC/INSS) e 30 anos no RPPS, cumpre as exigências para aposentar-se pela regra permanente (CF, art. 40, § 1º, III, a) e opta por permanecer em atividade até o cumprimento de tempo de carreira para fins de aposentar-se pela regra do artigo 6º da EC 41/03, passando a perceber o abono de permanência.

Decorridos 5 anos, o servidor completa o tempo de carreira exigido e aposenta-se computando 35 anos de tempo de contribuição exclusivamente no RPPS. Requer, então, a desaverbação dos 5 anos excedentes, objeto da CTC/INSS.

Nessa hipótese, o ato de desaverbação implicará na contagem de apenas 30 anos de contribuição no momento em que deferida a concessão do abono de permanência, fazendo ruir o direito à aposentadoria naquela época e, portanto, o próprio direito ao abono de permanência.

Daí porque, melhor analisando a questão, admitimos que o ato administrativo da averbação terá surtido efeitos que não podem mais ser desconstituídos pela desaverbação, salvo se o servidor restituir o que lhe foi pago a título do abono de permanência.

Concluindo nossas considerações sobre o tema proposto, entendemos que a concessão de vantagens pecuniárias estatutárias, ainda que mediante a contagem de tempo constante de Certidão de Tempo de Contribuição - CTC, não importa na “utilização” do tempo de contribuição respectivo de modo a impedir a desaverbação e o fracionamento em favor do segurado.

Nesse ponto, sustentamos, data venia, que a norma contida no § 1º da IN INSS/PRES nº 77/15 extrapola os limites da competência regulamentar infralegal, afrontando o art. 96, III da Lei nº 8.213/91, não havendo, a nosso ver, fundamentação legal à equiparação de vantagens remuneratórias com “vantagens do RPPS”.

Quanto ao abono permanência, a desaverbação será indevida se, e apenas se, a exclusão do tempo de contribuição certificado implicar no não cumprimento dos requisitos para aposentação na época da concessão do abono.

Ainda nessa hipótese, cremos ser possível a desaverbação mediante a restituição dos valores percebidos a título de abono de permanência pelo servidor, posto tratar-se, a nosso ver, de direito patrimonial disponível.

Esperamos, com a presente reflexão, contribuir para o debate de tema tão relevante e, como todos os demais na esfera da seara jurídico-previdenciária, não menos espinhoso.

O PAPEL FUNDAMENTAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA AFERIÇÃO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA

Simone Reinholz Velten¹

A reforma da previdência promovida pela Emenda Constitucional nº. 20, de 15 de dezembro de 1998, que assegurou aos servidores públicos efetivos regime próprio de previdência de caráter contributivo, estabeleceu também o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial.

Em sua regulamentação, realizada por meio da Lei Federal nº. 9.717/98, foi estabelecido que a aferição do cumprimento do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial será realizado anualmente, por meio de avaliação atuarial:

Art. 1º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de **modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial**, observados os seguintes critérios:

I - **realização de avaliação atuarial** inicial e em cada balanço utilizando-se parâmetros gerais, para a organização e revisão do plano de custeio e benefício; (Lei Federal 9.717/98)

Esta avaliação atuarial deverá estar posicionada **com data base compatível com a data de encerramento das demonstrações contábeis daquele exercício**, conforme estabelecido pelo artigo 1, inciso I da Lei 9.717/98, com a finalidade de mensurar os impactos no resultado atuarial do regime próprio de previdência das políticas de pessoal² adotadas no exercício, para fins de responsabilização dos gestores.

Por meio do art. 9º, inciso II da Lei Federal nº. 9.717/98, foi delegado a União, por intermédio do Ministério da Previdência a competência para estabelecer parâmetros e diretrizes gerais para cumprimento desta referida Lei:

¹Mestre em Ciências em Contábeis pela FUCAPE. Especialista em Contabilidade e Auditoria Pública (2005) pela Universidade de Vila Velha, em Gestão Pública (2007) pela Faculdade Integrada de Jacarepaguá – RJ e em Direito Previdenciário (2012) pela Faculdade Anhanguera/Uniderp/LFG. Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, desde 2005, atuando como Secretária de Controle Externo da Secretaria de Previdência e Pessoal, desde 02/2016.

²Todas as alterações na base cadastral e na base normativa que ocorreram no exercício devem estar contempladas nas provisões matemáticas previdenciárias, com a finalidade de cumprir o regime de competência. Tais como: aumento de salários, ingresso de servidores, reestruturação de carreiras, aposentadorias e pensões concedidas no exercício, etc.

Art. 9º Compete à União, por intermédio do Ministério da Previdência e Assistência Social:

I - [...]

II - o estabelecimento e a publicação dos parâmetros e das diretrizes gerais previstos nesta Lei.

Na Portaria MPS nº. 403/2008 foram estabelecidos os critérios aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais dos Regimes Próprios de Previdência Social, inclusive **definindo o equilíbrio financeiro e atuarial**, estabelecidos na Constituição Federal:

I - **Equilíbrio Financeiro**: garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro;

II - **Equilíbrio Atuarial**: garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, a longo prazo; (**Portaria MPS nº. 403/2008**)

Para um regime próprio de previdência ser enquadrado como cumpridor do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, o mesmo deverá utilizar como regime de financiamento das aposentadorias programadas e pensões por morte de aposentado, no mínimo o regime de capitalização:

Art. 4º Os RPPS poderão adotar os seguintes regimes de financiamento de seu plano de benefícios **para observância do equilíbrio financeiro e atuarial**:

I - Regime Financeiro de Capitalização;

II - Regime Financeiro de Repartição de Capitais de Cobertura;

III - Regime Financeiro de Repartição Simples.

§ 1º **O Regime Financeiro de Capitalização será utilizado como o mínimo aplicável para o financiamento das aposentadorias programadas e pensões por morte de aposentado.** (Portaria MPS 403/2008)

O regime financeiro de capitalização, nos termos da Portaria nº. 403/2008 *é o regime em que as contribuições estabelecidas no plano de custeio, a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas, acrescidas ao patrimônio existente, às receitas por ele geradas e a outras espécies de aportes, sejam suficientes para a formação dos recursos garantidores a cobertura dos compromissos*

dos futuros do plano de benefícios e da taxa de administração.

Segundo Nogueira (2012)³, no regime de capitalização possui uma fase contributiva, em que as reservas suficientes para o pagamento integral do benefício, a partir de sua concessão **devem ser constituídos enquanto o servidor ainda encontra-se em atividade**, desta forma, para ser considerado como observador do regime de capitalização o ente deve ter no mínimo recursos financeiros suficientes para fazer a cobertura da Reserva Matemática dos Benefícios Concedidos, que é o valor necessário para cobertura de quem já encontra-se na fase de gozo dos benefícios.

A adoção de um ou outro regime financeiro não altera o custo em seu montante total, porém determina a forma como serão distribuídos no tempo os recursos para o seu pagamento. **No regime de capitalização**, também conhecido como regime de pré-financiamento ou pré-pagamento, busca-se constituir, **durante a fase contributiva, as reservas suficientes para o pagamento integral do benefício, a partir de sua concessão**. (fls. 166)

Ao se mensurar o resultado atuarial do RPPS e em sendo apresentado déficit, o ente deverá implementar por lei, plano de amortização para o seu equacionamento, por prazo máximo de trinta e cinco anos:

Art. 18. No caso da **avaliação indicar déficit atuarial deverá ser apresentado no Parecer Atuarial plano de amortização** para o seu equacionamento.

§ 1º O plano de amortização deverá estabelecer **um prazo máximo de 35 (trinta e cinco) anos para que sejam acumulados os recursos necessários para a cobertura do déficit atuarial**.

§ 2º [...] O plano de amortização poderá ser revisto nas reavaliações atuariais anuais, **respeitando sempre o período remanescente para o equacionamento**, contado a partir do marco inicial estabelecido pela implementação do plano de amortização inicial.

Art. 19. O plano de amortização indicado no Parecer Atuarial somente será considerado implementado **a partir do seu estabelecimento em lei do ente federativo**. (Portaria MPS nº. 403/2008)

Desta forma, caberia aos Tribunais de Contas em análise das contas de governo dos Chefes dos Poderes Executivo a aferição do cumprimento do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, e em caso de apuração do déficit atuarial, se o ente possui um plano de amortização:

³Nogueira, Narlton Gutierrez. O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de estado. Brasília, MPS, 2012.

A compreensão do conceito de contas de governo – que deriva do artigo 71, I27, combinado com o artigo 49, IX28, primeira parte, da Constituição Federal – é o ponto de partida para que se possa entender a missão constitucional atribuída ao Tribunal de Contas de prestar auxílio ao Parlamento no julgamento político que exercerá sobre a gestão anual do chefe do Executivo. **Esse auxílio será substanciado no parecer prévio** que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar do recebimento das respectivas contas anuais.⁴

Isto porque, nos termos do artigo 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal, cabe ao ente da federação a responsabilidade pela preservação do equilíbrio financeiro e atuarial:

Art. 69. O ente da Federação que mantiver ou vier a instituir regime próprio de previdência social para seus servidores conferir-lhe-á caráter contributivo e o organizará com base em normas de contabilidade e atuária que **preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial**. (Lei de Responsabilidade Fiscal)⁵

A busca pelo equilíbrio financeiro e atuarial nos entes que possuem regime próprio de previdência deve ser uma meta de Estado substanciado em uma política pública a ser estabelecida, acompanhada e verificada anualmente, assim como são os limites de gastos com educação, saúde e limites de gastos com pessoal e endividamento do ente.

A prestação de contas de governo, que se diferencia da prestação de contas de gestão (vide o item seguinte), é o meio pelo qual, anualmente, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos Municipais expressam os resultados da atuação governamental no exercício financeiro a que se referem. Como bem definiu o Superior Tribunal de Justiça (ROMS 11060) **são contas globais que demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa** (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). **Revelam o cumprir do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento jurídico para saúde, educação, gastos com pessoal**. Consubstanciavam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei nº 4.320/64. **Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento** (art. 71, I c./c. 49, IX da CF/88).⁶

⁴Furtado, José de Ribamar Caldas. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. Revista do Tribunal de Contas da União. Brasília: Tribunal de Contas da União, mai./ago.2007, p. 61-89.

⁵Nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, ente da federação é definido como: **“a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município”**.

⁶Furtado, José de Ribamar Caldas. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. Revista do Tribunal de Contas da União. Brasília: Tribunal de Contas da União, mai./ago.2007, p. 61-89.

Ademais, caso o regime de previdência venha a se distanciar da busca do equilíbrio financeiro e atuarial, a responsabilidade pela cobertura das insuficiências financeiras do RPPS recairá sobre o ente, e poderá comprometer a execução de outras políticas públicas, além de colocar em risco a gestão fiscal responsável da entidade:

Art. 2o [...]

§ 1o A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários. (Lei Federal 9.717/98 com redação dada pela Lei nº 10.887, de 2004)

Como recai sobre os Tribunais de Contas a prerrogativa para exercer a fiscalização orçamentária, financeira, patrimonial e operacional das entidades públicas, sendo ele o fiel depositário da sociedade, de que as contas públicas destes entes estão respeitando os princípios constitucionais e legais, caberia aos Tribunais de Contas a verificação anual, na prestação de contas de governo, da efetivação da política pública do equilíbrio financeiro e atuarial, primeiramente por meio da existência de previsão dos recursos financeiros no Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual suficientes para execução do plano de amortização do déficit atuarial, visto que essa é uma despesa de caráter continuado e com prazo de execução máximo de 35 anos:

A efetivação de uma política pública específica, voltada ao equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS, requer a sua inclusão, por meio da atividade planejadora do Estado, em programas de ação governamental continuada, além de envolver a participação dos servidores em sua gestão e exigir o aperfeiçoamento de mecanismos de controle e transparência que possibilitem o acompanhamento da sociedade em geral.⁷

Também seria necessário medir se o regime próprio de previdência já possui disponibilidades suficientes para fazer a cobertura integral da reserva matemática dos benefícios concedidos, com vistas a verificar se o ente está observando o regime de capitalização, exigido como regime de financiamento das aposentadorias programadas e pensões por morte de aposentado. O Passivo atuarial mensurado nas avaliações atuariais é segregado em Reserva de Benefícios Concedidos e Reserva de Benefícios a Conceder.

⁷Nogueira, Narlton Gutierrez. O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de estado. Brasília, MPS, 2012.

Por fim, é extremamente importante mensurar o nível de capitalização do regime de previdência, com o objetivo de aferir a efetividade do plano de amortização implementado pelo ente federativo, tendo como sugestão a seguinte fórmula prevista na Portaria MPS nº. 403/2008:

$$\text{IC} = \text{Ativo Real Líquido do Plano} / \text{Provisões Matemáticas Previdenciárias}$$

Sendo:

Índice de Cobertura (IC): relação entre o Ativo Real Líquido e a Reserva Matemática Previdenciária calculada pelo Método do Crédito Unitário Projetado.

Ativo Real Líquido do Plano = são os ativos financeiros e não financeiros destinados a amortização do passivo atuarial

PMP = O passivo atuarial do RPPS é representado pelas reservas matemáticas previdenciárias que correspondem aos compromissos líquidos do plano de benefício e devem estar registradas no Passivo não circulante do RPPS.

O resultado ideal para esse indicador seria 1, que representaria a condição de equilíbrio atuarial, ou seja, para cada R\$ 1,00 de passivo atuarial o ente possui R\$ 1,00 de ativos. Registra-se que essas verificações são não são aplicáveis em planos financeiros em regimes que possuem segregação de massa, pois estes planos operam em regime de repartição simples.

Anualmente, os Tribunais deveriam apurar a evolução desse indicador, para verificar se o ente está tomando medidas efetivas para amortizar o déficit atuarial e se estas estão sendo suficientes.

Também seria necessário medir esse indicador durante toda a vigência do plano de amortização e do mandato do chefe do poder executivo, aferindo se ele está efetivamente observando o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, no decorrer da sua gestão.

A análise do equilíbrio financeiro e atuarial e da efetividade do plano de amortização não pode ficar adstrita a um exercício financeiro, pois são políticas de longo prazo, e por isso é extremamente importante verificar o seu comportamento durante todo período de duração, sob pena de ter uma visão míope do problema.

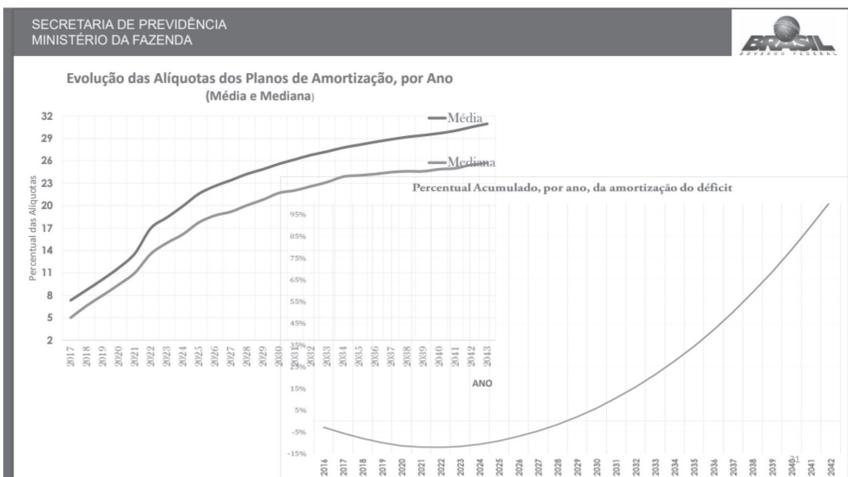
Por fim, seria necessário verificar a efetividade do plano de amortização, e se o mesmo não é manifestadamente incompatível com a ca-

pacidade financeira da entidade e se o mesmo está compatível com os gastos de pessoal, definidos na lei de responsabilidade por todo o seu período de duração.

Art. 19, § 2º A definição do plano de amortização **deverá ser acompanhada de demonstração da viabilidade orçamentária e financeira para o ente federativo**, inclusive dos impactos nos limites de gastos impostos pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. (Portaria MPS 403/2008)

Cabe registrar a existência de planos de amortização em que os valores pagos anualmente com a finalidade de reduzir o déficit atuarial não chegam a amortizar o valor principal, sendo menores que os juros que serão incorridos naquele exercício, gerando desta forma um aumento no valor a ser amortizado no próximo exercício. Para ser efetivo os valores a serem pagos anualmente, seja por meio de alíquotas suplementares e/ou aportes periódicos, paguem o principal desde o primeiro ano do plano de amortização.

Segundo a Secretaria de Previdência Social, em apresentação realizada 30º Seminário Nacional de Previdência Social da ABIPEM, os planos de amortização vigentes nos entes federados em que possuem regime próprio de previdência, na média, só irão começar a efetivamente amortizar o déficit atuarial a partir do exercício de 2029, ou seja, após 31 anos de implementação do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial incorporado pela Emenda Constitucional nº 20/98.



Fonte: Ministério da Fazenda, Secretaria de Previdência Social.⁸

⁸Apresentação no 30º Seminário Nacional de Previdência Social da ABIPEM. Projetos e Perspectivas da Regulação e Supervisão Atuarial, Contábil e de Investimentos dos RPPS. Guarulhos - SP - 14 de março de 2018. Secretaria de Previdência, Ministério da Fazenda.

Somente em 2030, é que os entes começarão a efetivamente amortizar o déficit atuarial. Quando na verdade nesta data, os planos de amortização já deveriam estar caminhando para os seus anos finais, visto que seu prazo máximo seria de 35 anos.

Sem a fiscalização das Cortes de Contas, sobre a efetividade dos planos de amortização do déficit atuarial vigentes nas contas de gestão dos chefes dos poderes executivos, existem grandes chances de vivermos constantes reformas do sistema previdenciário dos servidores públicos, além dos Tribunais de Contas estarem caminhando de mãos dadas com a situação de risco fiscal e desequilíbrio das contas públicas em que estes entes estarão rumando a médio prazo.

É dever dos Tribunais de Contas garantir a responsabilidade na gestão fiscal dos gestores públicos, exigindo uma ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, no curto, médio e longo prazo, e neste caso específico, o risco fiscal que estes entes estão sujeitos é o não cumprimento do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, ocasionando como temos visto recentemente o total desequilíbrio das contas públicas de vários estados brasileiros. É certo que sinais desse desequilíbrio foram dados por meio de números que podem ter sido ocultados e/ou ignorados por anos.

GESTÃO DE INVESTIMENTOS E SEUS REFLEXOS ATUARIAS E CONTÁBEIS

Ronaldo de Oliveira, MSc.¹

Marcos Augusto Paro de Almeida²

O presente artigo tem como objetivo essencial apresentar as melhores práticas de gestão nas diversas áreas que envolvem o dia a dia de um RPPS, principalmente no que concerne às áreas relacionadas aos investimentos, ao passivo atuarial e à contabilidade.

I – DO CENÁRIO ECONÔMICO ATUAL

Com relação ao cenário econômico atual, primeiramente, deve-se atentar não só para a Meta Inflacionária estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), como também, para as projeções de inflação divulgadas todas as segundas feiras, através do Relatório FOCUS do Banco Central.

Atualmente a Meta Inflacionária estabelecida pelo CMN é 4,5% a.a., mais ou menos uma banda de 1,5% a.a., o que resulta em um Limite Superior de 6,0 % a.a., um Limite Inferior de 3,0% a.a., sendo o núcleo, o Centro da Meta, o Core, o valor de 4,5% a.a. Vale lembrar que a atual banda de 1,5% a.a. passou a vigorar no ano de 2017, sendo que por 11 anos seguidos, ou seja, desde o ano de 2006 até o ano de 2016 a banda sempre foi de 2,0% a.a. Por outro lado, deve-se recordar também que o núcleo da meta, por 14 anos seguidos, ou seja, desde o ano de 2005 até este ano foi sempre 4,5% a.a.. No entanto, para o ano de 2019, o CMN já estabeleceu a redução de 0,25% a.a. no núcleo da meta, que passará para 4,25% a.a., enquanto para o ano de 2020 ficou estabelecido a redução de 0,5% a.a., passando para 4,0% a.a., mantendo-se a atual banda de 1,5% a.a. para ambos os anos.

Como se pode notar, com a fixação de novas metas de inflação para os anos vindouros, vem se buscando a convergência gradual das mesmas à padrões internacionalmente consagrados, alinhando-as às expectativas de mercado para o crescimento não só da economia, do Produto Interno Bruto (PIB) e do emprego.

1 • Bacharel em Estatística pela Universidade de São Paulo (IME/USP); **Estatístico**: CONRE 3ª Região nº 7.717; Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP); **Advogado**: OAB/SP nº 162.211; Bacharel em Ciências Atuariais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP); **Atuário** IBA nº 2.207; **Mestre** em Engenharia Elétrica pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (POLI/USP);

• Vivência na prestação de serviços no Mercado Financeiro como Consultor há mais de 20 anos e atualmente Sócio Fundador das Empresas LDB (LDB Consultoria Financeira LTDA, LDB Educação Executiva LTDA, LDB Consultoria e Auditoria Atuarial LTDA e LDB Pró Gestão LTDA).

2 Bacharel em Turismo na Faculdade Anhembí Morumbi e Certificate Business Administration (CBA) no IBMEC.

• Vivência na prestação de serviços no Mercado Financeiro como Consultor há mais de 10 anos e atualmente Sócio Fundador das Empresas LDB (LDB Consultoria Financeira LTDA, LDB Educação Executiva LTDA e LDB Consultoria e Auditoria Atuarial LTDA e LDB Pró Gestão LTDA).

Assim, fica claro que com o sistema de Metas de Inflação que vigora desde 1999, o CMN fixa a Meta de Inflação que deverá ser controlada e seguida de perto pelo Banco Central do Brasil (BACEN), utilizando-se de seu principal instrumento de política monetária que é a taxa básica de juros, a tão conhecida Selic. Segundo o BACEN, sua função primordial é:

“Manter o poder de compra da moeda, que se traduz em manter a inflação dentro de patamares definidos pelo CMN”.³

Em se tratando das projeções de inflação divulgadas todas as segundas-feiras através do Relatório FOCUS do Banco Central, mais precisamente sobre o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) medido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que apura as variações dos custos com os gastos das pessoas que ganham de 1 à 40 salários mínimos, constata-se que, em 29/03/2018, a projeção do IPCA para o final de 2018 é de 3,54% a.a. e para o final de 2019 é de 4,08%, estando ambas as projeções abaixo do núcleo da meta para 2018 (4,5% a.a.) e 2019 (4,25% a.a.). Não esquecer que em 2017 a inflação restou apenas 2,95% a.a., sendo que em 2015 a inflação oficial foi muito alta no valor de 10,67% a.a. e em 2016 foi de 6,29% a.a.

Vale aqui fazer uma pausa para se analisar uma variável de extrema importância para os RPPS, estipulada em suas Políticas Anuais de Investimentos (PAI): a Meta Atuarial. Levando-se em conta os valores do IPCA apresentados anteriormente e, considerando que grande parte das Metas de Inflação dos RPPSs é definida por IPCA + 6% a.a., pode-se concluir que a Meta Atuarial prevista para este ano é de 9,75% a.a e para o ano de 2019 é de 10,32% a.a. Ou seja, aqui se pode verificar um grande desafio que se coloca para todos os RPPSs com relação à busca e manutenção do equilíbrio financeiro⁴ e atuarial⁵ tão preconizado pela Resolução CMN nº 4.604/17 para os próximos anos: o que fazer e como fazer para se conseguir atingir a Meta Atuarial em 2018 e 2019, sendo que a Selic projetada pelo relatório FOCUS para o final de 2018 é de 6,25% a.a. e para o final de 2019 é de 8,00% a.a. Como com uma Selic de 6,25% a.a. em 2018 fará frente à uma Meta Atuarial de 9,75% a.a.? Como com uma Selic de 8,00% a.a. em 2019 fará frente à uma Meta Atuarial de 10,32% a.a.? Portanto, em 2018 restará uma falta de 3,5% a.a. e em 2019 restará uma falta de 2,32% a.a. Como única resposta para ambas as perguntas é o fato de se ter que assumir maiores riscos, pretendendo-se obter maiores retornos, para que sejam alcançadas essas faltas de rentabilidade mencionadas para 2018 e 2019.

³Site BACEN: www.bcb.gov.br

⁴Portaria MPS nº 403, 10/12/2008, artigo 2º, Inciso I: Equilíbrio Financeiro é a garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações dos RPPSs em cada exercício financeiro.

⁵Portaria MPS nº 403, 10/12/2008, artigo 2º, Inciso II: Equilíbrio Atuarial é a garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, a longo prazo.

No entanto, pode-se cogitar e mencionar uma abordagem de plano que parece ser muito simples: por que não efetuar a redução da Meta Atuarial? Ou seja, passar a calcular o passivo atuarial às taxas de juros real menores do que os 6% a.a. atuais estabelecidos, já que o cenário econômico que está posto apresenta taxas de juros reais bem menores para os próximos anos? A resposta é simples: dizer que se deve reduzir a meta atuarial é fácil, mas, infelizmente, o impacto atuarial que se dará na reserva matemática do passivo atuarial será terrível, aumentando-a enormemente, já que o fluxo previsto de pagamento de benefícios futuros será trazido a valor presente por uma taxa de juros real menor e, conseqüentemente, como esta taxa é imputada no denominador da equação que é inversamente proporcional ao valor da reserva matemática, esta aumentará bastante, acarretando talvez um déficit atuarial antes não existente ou o agravamento ainda mais do déficit atuarial já existente.

De acordo com a curva de juros real calculada pela ANBIMA, em 14/02/18, ela projeta uma taxa de juros real de apenas 4,92% a.a. para daqui há 10 anos, menor até mesmo que 5% a.a.



Ou seja, a título de uma boa prática de gestão atuarial, seria de fundamental importância que cada um dos RPPSs solicitassem a seus respectivos atuários que realizem estudos de impacto de redução da meta atuarial no cálculo atuarial, a fim de se colocar na mesa para discussões a respeito dos possíveis impactos nos equilíbrios financeiros e atuariais de seus Planos de Benefícios⁶. Atentando ainda, ao Artigo 9º, da Portaria MPS nº 403/08, que determina que a taxa de juros real utilizada na avaliação atuarial **deverá ter como referência a meta estabelecida para as aplicações dos recursos do RPPS na Política Anual de Investimentos do RPPS, limitada ao máximo de 6% ao ano.**

⁶Portaria MPS nº 403, 10/12/2008, artigo 2º, Inciso III: **Plano de Benefícios** é o conjunto de benefícios de natureza previdenciária oferecidos aos segurados do respectivo RPPS, segundo as regras constitucionais e legais previstas, limitados aos estabelecidos para o Regime Geral de Previdência Social. Lembrando-se que em casos de segregação de massas, passam a existir o Plano Previdenciário (Portaria MPS nº 403, 10/12/2008, artigo 2º, Inciso XX) e o Plano Previdenciário (Portaria MPS nº 403, 10/12/2008, artigo 2º, Inciso XXI). **Plano Previdenciário:** sistema estruturado com a finalidade de **acumulação de recursos** para pagamento dos compromissos definidos no plano de benefícios do RPPS, sendo o seu plano de custeio calculado atuarialmente segundo os conceitos dos regimes financeiros de Capitalização, Repartição de Capitais de Cobertura e Repartição Simples e, em conformidade com as regras dispostas nesta Portaria. **Plano Financeiro:** sistema estruturado somente no caso de segregação da massa, onde as contribuições a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas vinculados são fixadas **sem objetivo de acumulação de recursos**, sendo as insuficiências aportadas pelo ente federativo, admitida a constituição de fundo financeiro.

II – DA PORTARIA MF Nº 577 (27/12/2017)

Uma ótima ajuda para os RPPS tentarem buscar a Meta Atuarial, veio através do surgimento da Portaria do Ministério da Fazenda, número 577, publicada no finalzinho do ano passado, mais precisamente no dia 27/12/2017.

Através desta Portaria do Ministério da Fazenda, os RPPSs passaram a ser autorizados a poder efetuar a compra de títulos públicos federais e marcar na curva, ou seja, tais títulos poderão ser contabilizados pelos respectivos custos de aquisição acrescidos dos respectivos rendimentos auferidos (§ 2º do Artigo 16).

Essa prerrogativa de poder marcar os títulos na curva, até então, era apenas permitida aos Fundos de Pensão, ou seja, às Entidades Fechadas de Previdência Complementar, com o advento da Resolução do Ministério da Previdência e Assistência Social e do Conselho de Gestão de Previdência Complementar nº 4, de 30/01/2002.

Ou seja, há mais de 15 anos, os Fundos de Pensão já gozam dessa possibilidade de poder fugir da volatilidade diária da marcação a mercado, também conhecida como *MtM* (“*Mark to Market*”).

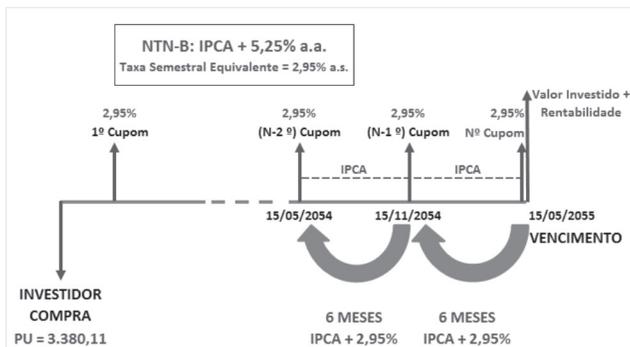
Vale lembrar que em Fevereiro de 2014, tentou-se iniciar esta questão da marcação de títulos públicos na curva para os RPPS, com a publicação da Portaria do Ministério da Previdência Social nº 65, que possibilitou a criação de fundos de investimentos denominados “fundos vértice”, que podiam comprar títulos públicos federais e marcá-los na curva, pelo preço de aquisição e carregá-los até o vencimento, mas acabou por gerar muita discussão entre os participantes de mercado que vendiam estes tipos de fundos.

Após quase 4 anos, finalmente, no dia 27/12/2017, a Portaria do Ministério da Fazenda nº 577, foi publicada para pacificar este assunto, alterando principalmente o Artigo 16, da Portaria do Ministério da Previdência Social nº 402, de Dezembro de 2008, criando-se aos RPPS, a possibilidade de se efetuar a compra de títulos públicos e marcá-los na curva.

Sendo assim, diante do cenário econômico mencionado anteriormente, do grande desafio para se bater a Meta Atuarial, os RPPS podem passar a comprar agora, por exemplo, uma Nota do Tesouro Nacional Série B (NTNB), que é atrelada ao IPCA mais uma determinada taxa fixa de juros anual que o mercado negocia (para os prazos mais longos de vencimento, este “cupom” está muito próximo dos 5% a.a).

Ou seja, criou-se a possibilidade dos RPPS fazerem uma proteção natural de seu passivo atuarial, **de criar um “hedge”, uma proteção**, já que ficaria faltando apenas 1% a.a. para o atingimento da Meta Atuarial. E, acima de tudo, **esta proteção faz com que o RPPS fuja de toda a volatilidade diária da marcação a mercado.**

Mas, antes de se ater aos critérios para que a marcação na curva ocorra, é de fundamental importância entender quais são as características da NTN-B. O gráfico abaixo apresenta em detalhes, o fluxo de uma NTN-B, no caso, a de vencimento em 15/05/2055.



Pelo gráfico acima, pode-se notar que o valor investido inicialmente no ato da compra do título (seta maior) é pago (devolvido) pelo Tesouro Nacional apenas no vencimento do título acrescido da rentabilidade do semestre (IPCA + 2,95%) que é representado pela seta menor. Mas é preciso saber não só quantas setas menores existirão até o vencimento do título, como também quais serão suas respectivas datas. Assim, deve-se proceder de trás para frente. No caso, o mês de vencimento do título é o mês de maio, mês 5. Somando-se à 5 mais 6 meses, obtém-se 11 e, portanto, esse título irá pagar cupons nos meses de maio e novembro. Portanto, vai se voltando de 15/05/2055, de 6 em 6 meses, para se saber quando serão os recebimentos dos cupons pagos pelo Tesouro. Exatamente 6 meses anteriores à 15/05/2055 será 15/11/2054. Depois 6 meses antes à esta data será 15/05/2054 e, assim por diante, até se chegar aos dias atuais. Logo, o próximo recebimento de cupom será 15/05/2018, já que ainda estamos no mês de abril de 2018. No dia 15/05/2018, o Tesouro irá depositar na conta corrente do RPPS, em “dinheiro vivo”, o valor do cupom semestral. E caberá ao RPPS efetuar o reinvestimento no mercado financeiro deste valor recebido, seja no mesmo título, com mesmo vencimento, seja em outro título público, em fundo de investimento de renda fixa, ou um fundo de investimento multimercado, ou um fundo de investimento de ações, ou até mesmo gastar o dinheiro, destinando-o para o pagamento da folha.

Por definição, o Tesouro Nacional que emite a NTN-B, paga anualmente a correção do IPCA (daí vem o hedge natural para o RPPS com relação à inflação, uma vez que independe se a inflação futura será alta ou baixa, ele receberá, por estar aplicado, toda a inflação ocorrida no período, sendo que terá que “pagar”, no passivo atuarial, exatamente a correção dos benefícios futuros pela mesma inflação) e, ainda, uma taxa de juros prefixada de 6% a.a., que corresponde à uma taxa de juros semestral equivalente de 2,95% a.s.

Aqui vale a pena fazer uma elucidação, tendo em vista as taxas prefixadas que o mercado pode estar negociando para este título. Quando a taxa negociada pelo mercado está acima dos 6% a.a., o título está sendo negociado com **deságio**, ou seja, está **mais barato** e, consequentemente, **adquire-se uma quantidade maior de títulos**, uma vez que o fluxo dos cupons (juros semestrais) vai ser descontado (trazido a valor presente) a uma taxa maior! Por outro lado, quando a taxa negociada pelo mercado está abaixo dos 6% a.a. (que é o que vem ocorrendo atualmente, por exemplo, à taxa de 5% a.a. para os títulos mais longos), o título está sendo negociado com **ágio**, ou seja, está **mais caro** e, consequentemente, **adquire-se uma quantidade menor de títulos**, uma vez que o fluxo dos cupons vai ser descontado (trazido a valor presente) a uma taxa menor!

Mas diante deste contexto exposto, o que vale mais a pena para o RPPS: efetuar a compra de NTN-Bs e marcar na curva, garantindo uma taxa de juros real próxima de 5% a.a. para o longo prazo e ter que correr atrás de apenas 1% a.a. que fica faltando para se cumprir a meta atuarial que é de 6% a.a., passando a buscar necessariamente um maior risco nos investimentos, ou não efetuar a compra de NTN-Bs e não marcar na curva, tendo que correr atrás não só da rentabilidade do IPCA como também atrás dos 6% da meta atuarial dado o cenário vigente de Selic muito baixa para os próximos anos? Ao menos que o Brasil venha a degradingolar muito, que muita coisa dê errada, resta clara a resposta que se deve optar pela primeira alternativa mencionada, sem dúvida alguma, levando-se em conta o cenário econômico vigente!!!

Não se deve esquecer, entretanto, que para que a marcação na curva ocorra, deve-se observar os 4 incisos estabelecidos no § 2º, do artigo 16, da Portaria nº 577/17, que prescreve:

I - seja observada a sua compatibilidade com os prazos e taxas das obrigações presentes e futuras do RPPS;

II - sejam classificados separadamente dos ativos para negociação, ou seja, daqueles adquiridos com o propósito de serem negociados, inde-

pendentemente do prazo a decorrer da data da aquisição;

III - seja comprovada a intenção e capacidade financeira do RPPS de mantê-los em carteira até o vencimento; e

IV - sejam atendidas as normas de atuária e de contabilidade aplicáveis aos RPPS, inclusive no que se refere à obrigatoriedade de divulgação das informações relativas aos títulos adquiridos, ao impacto nos resultados e aos requisitos e procedimentos, na hipótese de alteração da forma de precificação dos títulos de emissão do Tesouro Nacional.”

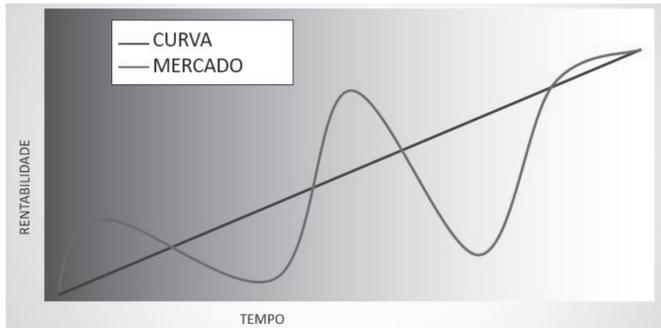
Com relação ao inciso I, vale destacar que o texto legal menciona que deve ser observada a compatibilidade com os prazos e taxas das obrigações do RPPS, ou seja, deve-se observar a projeção do passivo atuarial do RPPS, calculado pelo atuário, para os próximos 75 anos, o desembolso dos pagamentos dos benefícios futuros. Ainda, não se pode esquecer, que o referido pagamento dos desembolsos previstos tem que se dar desde o 1º ano (obrigações presentes) até o 75º ano (obrigações futuras), garantindo sempre a liquidez⁷ e solvência do RPPS para todos os anos indistintamente.

O inciso III, é como se fosse uma consequência evidente do inciso I: uma vez comprados e marcados na curva, os títulos devem ser mantidos em carteira até o vencimento, comprovando-se a intenção e a capacidade financeira de poder fazê-lo. Neste ponto, extrai-se uma importante conclusão, consagrada e realizada por anos pelos Fundos de Pensão que já possuem enorme experiência: a realização de uma lição de casa mais que obrigatória a ser realizada por todos os RPPS: a elaboração de um estudo de “casamento”, gerenciamento (*management*) de ativos (*asset*) com o passivo (*liability*), mais também conhecido mundialmente como sendo a realização de um estudo de *ALM* (*Asset Liability Management*).

Por sua vez, o inciso II, menciona a necessária e evidente separação dos títulos públicos que forem comprados e marcados a mercado, daqueles que forem comprados e marcados na curva, independentemente do prazo a decorrer que cada um dos títulos possua. Tanto é verdade, que houve a necessidade do advento da Portaria SPREV nº 4, de 05/02/2018, que também veio dar respaldo ao supracitado inciso IV, para regulamentar como o RPPS deve não só atender às normas de atuária, como também, principalmente, às normas de contabilidade no que concerne ao impacto nos resultados, na hipótese de alteração da forma de precificação dos títulos de emissão do Tesouro, uma vez que, até então, uma vez adquiridos, eram obrigados a serem marcados a mercado.

⁷Resolução CMN nº 4.604/17, artigo 1º, § 1º, Inciso I: observar os princípios de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez, motivação, adequação à natureza de suas obrigações e transparência;

Não se pode deixar então, de se fazer uma abordagem com relação à esses dois critérios contábeis agora previstos para se registrar a compra de determinado título público: **o critério de marcação na curva e o critério de marcação a mercado**. O gráfico a seguir expressa bem o comportamento de cada um desses dois critérios.



Pelo critério de marcação na curva (reta), pode-se verificar que o investimento em um título público vive através do tempo uma trajetória crescente e positiva de rendimentos, vai se acruando, capitalizando os rendimentos através do tempo, não havendo a possibilidade, diante do cenário econômico vigente, de se obter valores negativos, diferentemente do critério de marcação a mercado.

Por outro lado, o critério de marcação a mercado (curva), pode-se constatar que é como se o RPPS tivesse comprado um tíquete para andar em uma montanha russa ao longo do tempo, desde a data de aquisição, até o vencimento do título, uma vez que em determinados momentos até o vencimento, poderá apresentar valores maiores que o mercado na curva (como acontece no começo do gráfico, no meio do gráfico e no finalzinho do gráfico), ou valores menores que o mercado na curva (como acontece com a curva em cima do nome do eixo x (Tempo) e no grande vale já indo para o vencimento do título. Ou seja, conjuntamente, haverá momentos que o título marcado a mercado poderá apresentar um valor bem positivo e, em outros valores bem negativos.

Mas vale ressaltar que se for levada em consideração a hipótese de **carregamento**, ou seja, **de manutenção do título adquirido até o seu respectivo vencimento**, como se pode verificar no gráfico, independentemente do critério contábil escolhido, seja na curva ou a mercado, tanto a curva da montanha russa, quanto a reta, **chegarão no vencimento do título exatamente com o mesmo valor**, pois do contrário seria possível fazer uma arbitragem dos critérios, gerando resultados diferentes para um mesmo título público, o que seria inadmissível. Em síntese, escolher

o carimbo de marcar na curva um título público é escolher um caminho sereno ao longo do tempo, sem oscilações, sem volatilidade (oscilação de preço), o que não acontece se for escolhido o carimbo de se marcar a mercado, pois pode vir a tempestade, depois a bonança e, assim por diante.

Portanto, vale neste momento tentar entender como funciona esse critério de marcação a mercado, mundialmente conhecido como MtM (Mark to Market), que é dado pela fórmula seguinte:

$$MtM = \frac{\text{ValorFinaldoAtivo}}{(1 + \text{TaxadeMercado})^{\text{Prazo}}}$$

Assim, diante do contexto de um cenário normal de queda da taxa básica de juros da economia, ou seja, de uma estratégia expansionista do mercado (através da qual se pretende aumentar a liquidez do mercado, inserindo-se mais moeda nele para circulação), cada vez que a Taxa de Mercado for menor, como ela é imputada no denominador da fração, sendo inversamente proporcional ao valor de mercado (MtM), este resultará em um valor maior, apreciando-se o valor do ativo de renda fixa. Assim, ele poderá ser ainda maior se o prazo de vencimento do ativo for para vários anos para frente. Ou seja, quanto maior o prazo do ativo, maior será a sua valorização em virtude do efeito exponencial que se dá no denominador da fração, deixando o denominador menor ainda e, conseqüentemente, valorando o ativo ainda mais, resultando mais rentabilidade.

Por outro lado, diante do contexto de um cenário de stress da taxa básica de juros da economia, ou seja, de uma estratégia restritiva do mercado (através da qual se pretende diminuir a liquidez de mercado, retirando-se moeda dele em circulação), cada vez que a Taxa de Mercado for maior, como ela é imputada no denominador da fração, sendo inversamente proporcional ao valor de mercado (MtM), este resultará em um valor menor, depreciando-se o valor do ativo de renda fixa. Assim, ele poderá ser ainda menor se o prazo de vencimento do ativo for para vários anos para frente. Ou seja, quanto maior o prazo do ativo, maior será a sua desvalorização em virtude do efeito exponencial que se dá no denominador da fração, deixando o denominador maior ainda e, conseqüentemente, desvalorizando o ativo ainda mais, resultando em rentabilidade negativa.

A título de exemplo, para elucidar toda essa questão, vamos precificar uma Letra do Tesouro Nacional (LTN), com prazo de vencimento para 1 ano, e taxa prefixada de 13,5% a.a.

Levando-se em conta o cenário normal, de queda da taxa de juros, e que o Valor Final da LTN estipulado pelo Tesouro é sempre R\$ 1.000,00, independentemente do prazo dela, o valor da LTN seria dado por:

$$MtM = \frac{1.000,00}{(1+13,75\%)^1} = 879,12$$

Agora, imputando-se no denominador uma taxa menor (o cenário é de redução de 1% na taxa de juros), de 12,75% a.a., o valor da LTN passaria a ser dado por:

$$MtM = \frac{1.000,00}{(1+12,75\%)^1} = 886,92$$

Ou seja, como conclusão, a LTN sofreu uma valorização, saindo de R\$ 879,12 para R\$ 886,92, ou seja, uma rentabilidade positiva de 0,89%.

No entanto, se fosse imputado no denominador uma taxa maior (o cenário é de alta de 1% na taxa de juros), de 14,75% a.a., o valor da LTN passaria a ser dado por:

$$MtM = \frac{1.000,00}{(1+14,75\%)^1} = 871,45$$

Ou seja, a LTN sofreu uma desvalorização, saindo de R\$ 879,12 para R\$ 871,45, ou seja, uma rentabilidade negativa de 0,87%.

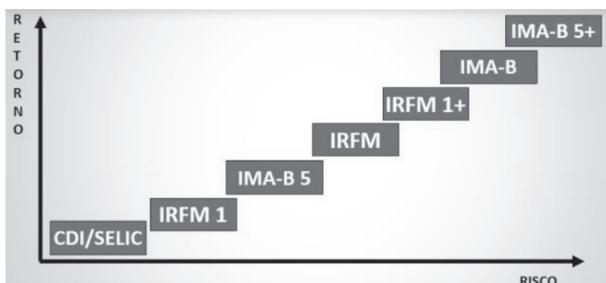
Em ambos os casos, no primeiro quando ocorre a valorização da LTN de 0,89% e no segundo, quando ocorre a desvalorização da LTN de 0,87%, **se o investidor decidir efetuar a venda da LTN, ele irá imediatamente apurar um resultado**, seja um resultado financeiro positivo (R\$ 886,92 – R\$ 879,12 = R\$ 7,80), representado **por um ganho, um aumento de patrimônio**, ou um resultado financeiro negativo (R\$ 871,45 – R\$ 879,12 = - R\$ 7,66), **representado por uma perda, uma diminuição de patrimônio**. Cabe salientar que nestes casos, não são valorizações ou desvalorizações “momentâneas”, mas sim **acréscimo** ou **diminuição** de patrimônio em virtude da venda da LTN.

Sendo assim, pelo que fora exposto, é **bastante oportuno e prudente**, em momentos de crise, quando as taxas se elevam e, consequentemente o stress de mercado passa a operar, **que o investidor tenha o**

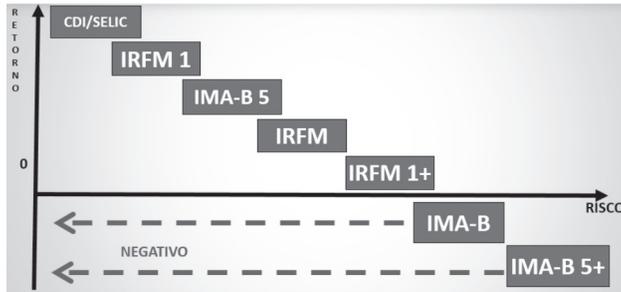
máximo de parcimônia possível, o máximo de tranquilidade para não efetuar o resgate, a venda e, infelizmente, a perda patrimonial. Pois em grande parte das vezes, não é a carteira do RPPS que está errada. É que, circunstancialmente, as taxas praticadas pelo mercado podem ter passado a soprar para uma direção diversa da carteira do RPPS. E assim, nada adianta o RPPS pegar sua carteira para correr atrás da nova direção do mercado, pois vai errar duas vezes: uma no momento em que tiver direcionando sua carteira para a mesma direção na qual o stress de mercado está apontando e, outra, no momento de ter que correr atrás novamente da direção do mercado, quando este já tiver voltado para a sua normalidade.

Levando-se em conta um pouco mais de teoria e tendo em vista os benchmarks (parâmetros) da família Anbima, quais sejam: IMA-S (pós fixado à taxa de juros Selic), IRFM1 (compreende os títulos prefixados LTN e NTN-F que tenham o prazo a vencer até 1 ano), IRFM (compreende todos os títulos prefixados LTN e NTN-F, independentemente do prazo a vencer de cada um) , IRFM1+ (compreende os títulos prefixados LTN e NTN-F que possuem o prazo a vencer maior que 1 ano), IMA-B5 (compreende os títulos NTN-Bs que tenham o prazo a vencer até 5 anos), IMA-B (compreende todos os títulos NTN-Bs, independentemente do prazo a vencer de cada um) e IMA-B 5+ (compreende os títulos NTN-Bs que tenham o prazo a vencer maior que 5 anos), através dos gráficos abaixo, serão analisados cada um deles com relação ao binômio risco x retorno, tanto em um cenário normal, de queda da taxa de juros, quanto em um cenário de stress, de alta da taxa de juros.

Em um cenário normal, a teoria define os seguintes níveis (degraus) de **risco x retorno** para cada um deles, sendo que quanto maior a assunção de risco (eixo x), espera-se um maior retorno (eixo y):



No entanto, no caso da ocorrência de um stress no mercado, o que se constata para o binômio risco x retorno apresentado anteriormente, é uma total inversão, como se colocasse um espelho no eixo x e, consequentemente, refletisse cada um deles, de acordo com o gráfico a seguir.

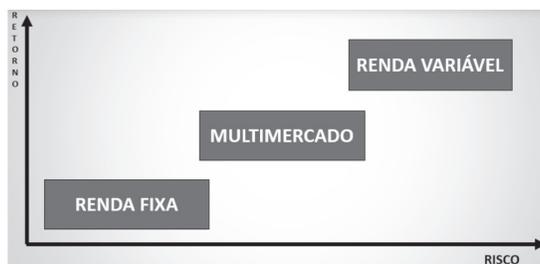


E assim, conclui-se que em um momento de normalidade do mercado, em um ciclo de queda da taxa de juros, sem stress, os investimentos menos promissores seriam os que estão atrelados à taxa de juros de 1 dia: CDI ou Selic (IMA-S), enquanto que os mais promissores seriam os atrelados à títulos públicos com os prazos de vencimentos mais longos: IRFM1+ e IMA-B5+.

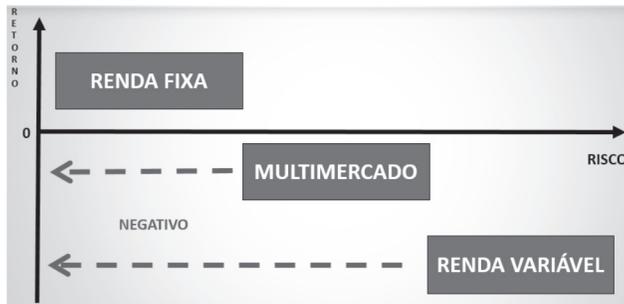
No entanto, quando chega o stress de mercado, quando as taxas de juros começam a ficar cada dia maiores, tudo se reverte, pois aquilo que era o investimento menos promissor (CDI e IMA-S) passa a ser o porto seguro, aquilo que mais renderá, enquanto que aquilo que era o investimento mais promissor (IRFM1+ e IMAB5+), passa a ser o pior investimento, aquilo que menos renderá, gerando valores de rentabilidades negativos, devido ao efeito de desvalorização da marcação a mercado.

A mesma lógica pode ser observada quando forem abordados os três “segmentos” que os RPPS podem investir: Renda Fixa, Multimercado e Renda Variável.

Em um cenário normal, a teoria define os seguintes níveis (degraus) de **risco x retorno** para cada um deles:



No entanto, no caso da ocorrência de um stress no mercado, o que se constata para o binômio risco x retorno apresentado para os três seguimentos, é uma total inversão, como se colocasse um espelho no eixo x e, conseqüentemente, refletisse cada um deles, de acordo com o gráfico a seguir.



E assim, conclui-se que em um momento de normalidade do mercado, em um ciclo de queda da taxa de juros, sem stress, os investimentos menos promissores estariam no segmento de Renda Fixa, enquanto que os mais promissores estariam no segmento de Renda Variável, ficando o segmento de Multimercado, como sendo um caminho natural para se assumir mais risco, até se chegar no segmento de Renda Variável.

No entanto, quando chega o stress de mercado, quando as taxas de juros começam a ficar cada dia maiores, tudo se reverte, pois o segmento de Renda Fixa que era tido como o menos promissor, passa a ser o porto seguro, aquilo que mais renderá, enquanto que os demais segmentos, Multimercado e Renda Variável que eram os mais promissores, passam a ser os piores investimentos, aquilo que menos renderá, gerando rentabilidades negativas. Apenas a título de ressalva, **vale afirmar que só se fala em marcação a mercado para os ativos de renda fixa, uma vez que a “marcação a mercado” das ações é o próprio valor que ela está ou foi negociada na bolsa⁸ em determinado dia!**

Saindo da teoria e passando para a prática, a tabela abaixo mostra os resultados obtidos para todos os *benchmarks* não só de renda fixa, como também de renda variável. Na primeira parte da tabela, levando-se em conta o novo mandato de gestão dos RPPS que se iniciou em 01/01/2017, até o dia em que os irmãos Joesley soltaram a fita da gravação do Temer para o mercado, ou seja, 17/05/2017, verifica-se que os benchmarks que mais renderam na renda variável foram: o Índice de Small Caps (SMLL) igual à 26,53%, seguido do Índice de Dividendos (IDIV) que foi igual a 18,46% e o Ibovespa que foi igual à 12,14%. Com

⁸Atualmente a BMF&BOVESPA uniu-se à CETIP, criando-se a empresa , significando 3 Bs: Brasil, Bolsa e Balcão.

relação à renda fixa, tiveram destaque muito bom: o IMAB5+, que rendeu 11,56%, o IMA-B igual à 9,61% e o IRFM1+ igual a 8,89%. No entanto, observa-se que os piores *benchmarks* foram: IMAB-5 que rendeu 5,79%, o IRFM1, que rendeu 5,07% e o IMA-S que rendeu apenas 4,40%. Ou seja, o IMAB5+ rendeu quase o triplo do IMA-S.

ÍNDICE	VARIAÇÃO	ÍNDICE	VARIAÇÃO	ÍNDICE	VARIAÇÃO
	01/01/2017 até 17/05/2017		18/05/2017 até 18/05/2017		19/05/2017 até 16/03/2018
SMLL	26,53%	IMA-S	0,04%	Ibovespa	37,81%
IDIV	18,46%	IRF-M 1	-0,49%	SMLL	36,54%
Ibovespa	12,14%	IMA-B 5	-2,72%	IDIV	30,52%
IMA-B 5+	11,56%	IRF-M	-3,48%	IVBX-2	22,92%
IVBX-2	9,80%	IMA Geral	-3,67%	IMA-B 5+	19,21%
IMA-B	9,61%	IRF-M 1+	-4,51%	IMA-B	16,66%
IRF-M 1+	8,89%	IMA-C	-5,69%	IRF-M 1+	16,43%
IRF-M	7,87%	IVBX-2	-7,26%	IMA-C	15,23%
IMA-C	7,48%	IMA-B	-7,52%	IRF-M	14,13%
IMA Geral	7,32%	Ibovespa	-8,80%	IMA Geral	12,53%
IMA-B 5	5,79%	SMLL	-9,52%	IMA-B 5	12,29%
IRF-M 1	5,07%	IMA-B 5+	-9,73%	IRF-M 1	7,86%
IMA-S	4,40%	IDIV	-11,74%	IMA-S	6,91%

Já no meio da tabela, são apresentados os resultados obtidos exatamente no dia seguinte à divulgação da fita com a gravação do Temer, ou seja, apenas os resultados para o dia 18/05/2017. O que se pode constatar é que, o “efeito espelho” apresentado na parte teórica anteriormente, de fato, acontece, uma vez que os piores benchmarks passaram a ser os melhores investimentos já no dia seguinte e, por outro lado, os melhores benchmarks passaram a ser os piores investimentos. Note que o IMA-S que era o pior resultado, passou a ser o melhor resultado e o único benchmark que não resultou negativo, rendendo no dia +0,04%; o IRF-M1 que era o segundo pior colocado passou para o segundo melhor colocado, rendendo -0,49% e o IMA-B5 que era o terceiro pior colocado, passou para o terceiro melhor colocado, resultando -2,72% no dia. Por outro lado, o benchmark que mais sofreu com a desvalorização diária foi o IDIV que caiu 11,74%, sendo que anteriormente ele era o segundo melhor colocado; o IMA-B5+ que foi o melhor colocado da renda fixa anteriormente, passou a ser o segundo benchmark que mais sofreu, desvalorizando-se 9,73% e, o SMLL que anteriormente era o primeiro colocado, passou para o terceiro pior resultado caindo 9,52%.

Com relação à parte final da tabela, ou seja, considerando-se o dia seguinte ao tremendo stress que o mercado passou, 19/05/2017, inclusive com a ocorrência de dois *circuit breakers*⁹ na BMF&BOVESPA (é ativado interrompendo por 30 minutos todos os negócios na bolsa, quando o Ibovespa atingir uma queda de 10%) até o dia 16/03/2018 recente, afirma-se que os benchmarks voltaram praticamente para suas colocações originais da primeira parte da tabela, sendo os de maior rentabilidade novamente o

⁹*Circuit Breakers* é uma série de medidas complexas, adotadas pelas bolsas de valores e de mercadorias depois do colapso do mercado em 1987, com o propósito de reduzir a atividade de mercado durante períodos de grande flutuação de preços das ações.

Ibovespa (37,81%), o SMLL (36,54%), o IDIV (30,52%) e o IMAB5+ (19,21%) e os piores o IMAB5 (12,29%), o IRF-M1(7,86%) e o IMA-S (6,91%) apenas.

Postura semelhante tiveram os benchmarks com relação às suas colocações iniciais da primeira tabela ao se analisar a tabela abaixo, mas agora considerando três períodos distintos de análise, fixando-se a data de 16/03/2018.

ÍNDICE	VARIACÃO	ÍNDICE	VARIACÃO	ÍNDICE	2018
	12 MESES		24 MESES		
SMLL	33,29%	SMLL	92,06%	Ibovespa	11,10%
Ibovespa	29,53%	IDIV	89,28%	IDIV	8,91%
IVBX-2	18,80%	Ibovespa	71,01%	IMA-B 5+	6,47%
IDIV	18,08%	IRF-M 1+	42,43%	IMA-C	5,25%
IRF-M 1+	14,23%	IVBX-2	41,19%	IMA-B	4,83%
IRF-M	13,03%	IMA-B 5+	40,48%	SMLL	4,66%
IMA-B 5	11,78%	IRF-M	36,96%	IRF-M 1+	3,76%
IMA-B 5+	11,24%	IMA-B	34,83%	IRF-M	3,15%
IMA-B	11,17%	IMA Geral	32,04%	IMA Geral	3,11%
IMA Geral	11,09%	IMA-C	26,93%	IMA-B 5	2,65%
IMA-C	9,91%	IMA-B 5	26,36%	IVBX-2	1,66%
IRF-M 1	9,69%	IRF-M 1	25,14%	IRF-M 1	1,49%
IMA-S	9,05%	IMA-S	24,00%	IMA-S	1,36%

O que se pode averiguar é que na primeira parte da tabela, fixa-se a data de 16/03/2018 e retroage 12 meses. Na segunda parte da tabela, fixa-se a mesma data e retroage-se 24 meses. E, finalmente na última parte da tabela, fixa-se a data 16/03/2018 e se apura os resultados para este ano de 2018.

Como conclusão, resta nítido que a teoria apresentada anteriormente, nos gráficos de risco e retorno, que continham os benchmarks sendo os “degraus da escada”, ou os segmentos sendo os outros “degraus da escada”, se efetiva claramente na prática, prevalecendo-se a lógica de quanto maior a assunção de risco, provavelmente se obterá um maior retorno, com exceção do fatídico dia seguinte à divulgação da fita que gravaram o Temer no porão do Palácio do Jaburu, no qual todos os benchmarks renderam negativo menos o IMA-S (Selic).

Essa conclusão é de fundamental importância, pois juntando-se à necessidade dos RPPSs de cada dia buscar mais rentabilidade para a sua carteira em busca da tão temida meta atuarial, resta claro quais caminhos perseguir, não se esquecendo, jamais, das obrigações futuras do cálculo atuarial. Ainda mais, uma grande pergunta deve ser respondida por todos os gestores e membros do Comitê de Investimentos de cada RPPS: quanto o seu passivo atuarial permite que você invista em títulos públicos federais, em fundos multimercados, em fundos de ações passivos, em fundos de ações ativos? A resposta já foi mencionada nos primeiros parágrafos deste artigo: se obtém através da realização de um estudo de ALM.

Para ir finalizando, dando continuidade à questão da compra dos títulos públicos marcados na curva, é imprescindível que seja analisado o § 3º, do artigo 16, da Portaria nº 577.

O § 3º preconiza:

“As operações de alienação de títulos de emissão do Tesouro Nacional realizadas simultaneamente à aquisição de novos títulos da mesma natureza, com prazo de vencimento superior e em montante igual ou superior ao dos títulos alienados, não descaracterizam a intenção do RPPS de mantê-los em carteira até o vencimento.”

Através do § 3º, pode-se verificar o que o mercado entende por **troca de títulos públicos para o alongamento da carteira do RPPS**, ou seja, para que se dê uma troca, primeiramente há a necessidade do RPPS efetuar a venda de determinado título público e, em seguida, pegar o dinheiro da venda e efetuar a compra desse mesmo tipo de título público com prazo de vencimento maior. Em outras palavras, se o RPPS já possuir em sua carteira uma NTN-B que irá vencer em 15/08/2024, poderá utilizar o recurso da venda desta NTN-B para efetuar a compra de um NTN-B de maior prazo de vencimento, por exemplo uma NTN-B com vencimento em 15/05/2055, que é o título mais longo que hoje o Tesouro Nacional emite. É obvio que o RPPS poderá efetuar a compra desta NTN-B mais longa com um volume de recursos ainda maior que o que já estava investido na NTN-B 2024.

Por conseguinte, o artigo 5º, da Portaria SPREV nº 4, reza:

A reavaliação dos ‘títulos mantidos até o vencimento’ em ‘títulos para negociação’, ou vice-versa, somente poderá ser efetuada por ocasião da elaboração dos balanços anuais e deverá ser precedida de demonstração dos seus impactos contábeis e atuariais e de justificativa técnica.

§ 1º A transferência dos ‘títulos mantidos até o vencimento’ para ‘títulos para negociação’ somente poderá ocorrer por motivo isolado, não usual, não recorrente e não previsto, ocorrido após a data da classificação, de modo a não descaracterizar a intenção evidenciada pela unidade gestora do RPPS quando da classificação naquela categoria.

§ 2º Os impactos contábeis da reavaliação dos ‘títulos mantidos até o vencimento’ para ‘títulos para negociação’, ou vice-versa, deverão observar o previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP e instruções complementares para registro dos ganhos e perdas na carteira de investimentos dos RPPS.

§ 3º Os impactos atuariais da reavaliação dos ‘títulos mantidos até o vencimento’ para ‘títulos para negociação’, ou vice-versa, deverão ser demonstrados no Parecer Atuarial da Avaliação Atuarial do exercício e no respectivo Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial - DRAA.

Este artigo 5º, da Portaria SPREV nº 4, veio trazer à baila para os RPPSs, importantes discussões e entendimentos já consagrados para os Fundos de Pensão há anos, no que concerne não só à **possibilidade de mudança no critério contábil de um título público que esteja marcado na curva para passar a ser marcado a mercado**, como também à **possibilidade de mudança no critério contábil de um título público que esteja marcado a mercado para passar a ser marcado na curva**.

Como o advento dessa Portaria é bem recente, praticamente inexistem RPPSs que contenha em sua carteira títulos já marcados na curva, ou seja, os RPPSs que possuem títulos públicos em sua carteira¹⁰ estão todos marcados a mercado. E, portanto, poderiam passar a marcá-los na curva, para fugir dos efeitos da marcação a mercado já vistos anteriormente, tendo em vista a taxa do respectivo título público vigente no dia da remarcação. Possivelmente, mais uma vez poderia ser utilizado um estudo de *ALM*, para se saber quais impactos e benefícios essa remarcação para a curva iria trazer ao RPPS, pois ele passaria a carregar o referido título até o vencimento, buscando uma proteção, um *hedge* de seu passivo atuarial. Mas de acordo com o caput, terá que ser feito quando da elaboração dos balanços anuais, devendo preceder da demonstração de seus impactos contábeis (§ 2º) e atuariais (§ 3º) e de justificativa técnica.

Mais para frente, quando os RPPSs já possuírem sua carteira de títulos marcados na curva, existe a hipótese, segundo os ditames do §1º, de que sejam apurados os resultados da remarcação dos títulos que estavam na curva para mercado, **desde que seja por um motivo isolado, não usual, não recorrente e não previsto, e que seja feito quando da elaboração dos balanços anuais**, da mesma maneira que o já descrito no parágrafo anterior. Já adiantando, mas que demorará um pouco para ocorrer com os RPPSs, essa é uma prática usualmente utilizada pelos Fundos de Pensão para se apurar um resultado implícito (escondido) no critério de marcação na curva, em um cenário de taxas declinantes, **principalmente para se utilizar num eventual equacionamento de déficit que o RPPS possua**.

¹⁰Vale ressaltar que o RPPS pode possuir títulos públicos em sua carteira própria ou em sua carteira administrada, nos termos do artigo 10, da Resolução CMN nº 4.604/17.

Em quaisquer das hipóteses anteriormente mencionadas, o registro dos ganhos e das perdas na carteira de investimentos do RPPS deverão observar não só o previsto no MCASP (Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público) e Instruções Complementares, como também demonstrados no Parecer Atuarial da Avaliação Atuarial do exercício e no respectivo DRAA (Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial).

III – DOS PRINCÍPIOS CONTÁBEIS

Ainda, não se pode esquecer, que com a existência da marcação a mercado dos ativos, deve-se sempre primar por dois Princípios Contábeis: o **Princípio da Oportunidade** e o **Princípio da Prudência**.

O **Princípio da Oportunidade**¹¹, refere-se ao processo de mensuração e apresentação dos componentes patrimoniais dos RPPS para produzir informações íntegras e tempestivas, **devendo as variações patrimoniais serem reconhecidas na sua totalidade**, independentemente do cumprimento das formalidades legais para sua ocorrência, visando ao completo atendimento da essência sobre a forma.

A observância desse princípio pode ser exemplificada pela contabilização, **no momento de sua ocorrência**, das variações **positivas** ou **negativas**, ou seja, **a marcação a mercado da carteira de Ativos financeiros do RPPS**, bem como do registro da depreciação dos bens, seja pelo uso, seja pela ação da natureza, seja pela obsolescência. Procedimentos como esses têm a função de **apreender as variações do patrimônio e evidenciar seu oportuno reconhecimento**.

Já o **Princípio da Prudência**¹², vislumbra que as estimativas de valores que afetam o patrimônio dos RPPS devem refletir a aplicação de procedimentos de mensuração que prefiram **montantes menores para Ativos**, entre alternativas igualmente válidas, e **valores maiores para Passivos**.

Assim, o **registro de estimativas para perdas de investimentos** é um exemplo da aplicação do **Princípio da Prudência**, pois a sua constituição determina o ajuste, **para menor**, do valor decorrente na transação com o mercado, no caso dos investimentos dos recursos financeiros realizados pelo RPPS. Ou seja, a escolha não está no reconhecimento ou não da estimativa, **indispensável sempre que houver risco de perda de parte do valor investido**, mas sim **no cálculo do seu montante**.

¹¹Segundo os ditames do livro Contabilidade Aplicada aos Regimes Próprios de Previdência Social da Diana Vaz de Guimarães e Otoni Gonçalves.

¹²Segundo os ditames do livro Contabilidade Aplicada aos Regimes Próprios de Previdência Social da Diana Vaz de Guimarães e Otoni Gonçalves.

IV – DO ESTUDO DE ALM

Por fim, diante de todo o contexto exposto anteriormente, resta apresentar no que consiste um estudo de gerenciamento (*management*) de ativos (*asset*) e passivos (*liability*), também conhecido mundialmente como *Asset Liability Management (ALM)*.

Através deste estudo, do lado dos ativos, utiliza-se a carteira de investimentos vigente do RPPS, levando-se em conta todos os riscos financeiros já abordados até o momento. Pelo lado do passivo, são considerados todos os riscos atuariais provenientes das hipóteses e premissas atuariais adotadas na avaliação atuarial. No fundo, pretende-se encontrar uma melhor composição da carteira, **uma carteira ótima**, que possa fazer frente à previsão de pagamentos dos desembolsos do fluxo do passivo já estimado pelo atuário para os próximos 75 anos. Em outras palavras, pretende-se buscar uma carteira de investimentos que consiga a busca e manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial para todos os anos futuros, que consiga pagar a meta atuarial anualmente.

A pouco já foi abordada toda a importante questão da compra das NTNBS para se fazer a proteção de grande parte da carteira, mas ainda, precisa-se saber se o risco da carteira atual ainda possui espaço para a tomada de maiores riscos, aumentando-se os investimentos nos segmentos de multimercado e de renda variável, ou se, por outro lado, o estudo venha demonstrar que atualmente a carteira está correndo um risco demasiado, havendo a necessidade de uma evidente diminuição do mesmo.

Pelo lado do Ativo, é de fundamental importância que seja levado em conta o controle da liquidez dos ativos da carteira, o acompanhamento da solvência (se vai ter dinheiro para arcar com todos os pagamentos dos benefícios ano a ano) e qual será a projeção de retorno da carteira (é evidente que este retorno seja no mínimo igual ou maior que a meta atuarial estipulada).

Pelo lado do Passivo, utiliza-se a projeção das reservas matemáticas¹³ e a mensuração da necessidade de caixa para cada ano.

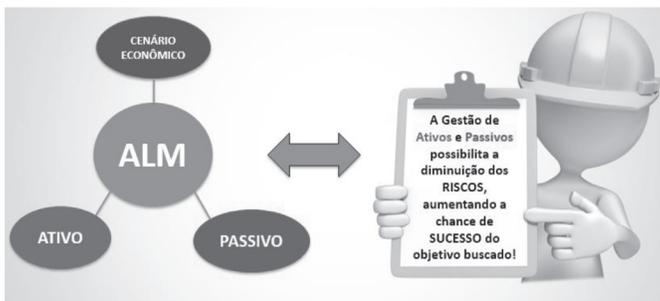
Mas como tudo isto é analisado? É como se pegasse todas as variáveis e colocasse dentro de um liquidificador (modelo matemático e estatístico), batesse tudo, para a obtenção dos diversos resultados que o estudo vem a sugerir. Dentro do liquidificador são colocados:

¹³Portaria MPS nº 403, de 10/12/2008, artigo 2º, inciso XIV: Reserva Matemática é o montante calculado atuarialmente, em determinada data, que expressa, em valor presente, o total dos recursos necessários ao pagamento dos compromissos do plano de benefícios ao longo do tempo;

- Os retornos e as volatilidades de cada uma das classes de ativos (correspondente aos *benchmarks* que foram analisados anteriormente);
- Projeção dos valores anuais dos fluxos de caixa e da reserva;
- Mitigação dos riscos de liquidez e solvência;
- Otimização da carteira, a fim de que seja obtido o ponto ótimo entre risco e retorno.

Através do ponto ótimo de risco e retorno, extrai-se uma carteira que é composta pelas diversas classes de ativos e, conseqüentemente, o percentual de investimento que deve ser feito em cada uma delas, o valor financeiro que deve ser alocado em cada uma das classes de ativos. Assim, acaba sendo determinado qual é o percentual de alocação que se deve buscar para cada uma delas. E, portanto, diante da carteira ótima sugerida, procede-se ao ajuste da carteira atual vigente, possivelmente aumentando-se os degraus de risco (lembrar da escada dos benchmarks), ou passando a investir em novos segmentos (multimercado ou renda variável), ou procedendo ao aumento da alocação nos três segmentos já existentes em carteira. Mas como fora mencionado anteriormente, nada impede que se tenha que reduzir o risco da carteira que atualmente pode estar em demasia. Isso por conta que cada RPPS possui uma situação, uma estrutura, um histórico, uma massa de servidores com características peculiares, ou seja, um passivo atual que é específico a cada um deles.

Em síntese, a Gestão de Ativos e Passivos possibilitará ao RPPS, a proteção de seu passivo, a diminuição dos riscos, aumentando ainda mais a chance de sucesso do objetivo buscado: a preservação do capital, do patrimônio do RPPS, para o fiel cumprimento das obrigações contratadas, do pagamento de todos os benefícios previstos em lei ao maior e único acionista de todos os RPPS: **o servidor de cargo efetivo dos diversos estados e municípios!**



V – DA BIBLIOGRAFIA

- 1) Jorion, Philippe., *Value at Risk*, 2ª edição, BMF&BOVESPA, 2010;
- 2) Gastineau, Gary L. e Kritzman, Mark P., *Dicionário de Administração de Risco Financeiro*, BMF&BOVESPA, 2004.
- 3) Migliavacca, Paulo N., *Business Dictionary*, 2ª edição, Editora Saraiva.
- 4) Almeida, Magali Cabral, *Dicionário de Previdência Complementar*, 1ª edição, 2008, ABRAPP, ICSS e SINDAPP.
- 5) Chan, Betty L., Silva, Fabiana L. e Martins, Gilberto A., *Fundamentos da Previdência Complementar – 2ª edição*, FIPECAFI, Editora Atlas.
- 6) Filho, Antonio C., *Cálculo Atuarial Aplicado*, Editora Atlas S.A., 2009.
- 7) Rodrigues, José A., *Gestão de Risco Atuarial*, Editora Saraiva, 2008.
- 8) Guimarães, Diana V. e Gonçalves, Otoni, *Contabilidade Aplicada aos Regimes Próprios de Previdência Social*.