

# GESTÃO PREVIDENCIÁRIA

PRINCÍPIOS E PRÁTICAS DE BOA GOVERNANÇA

ORGANIZADOR:  
HERICKSON RUBIM RANGEL



**ANEPREM**  
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE ENTIDADES DE  
PREVIDÊNCIA DE ESTADOS E MUNICÍPIOS

# GESTÃO PREVIDENCIÁRIA

PRINCÍPIOS E PRÁTICAS DE BOA GOVERNANÇA

ORGANIZADOR:  
HERICKSON RUBIM RANGEL



**ANEPREM**

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE ENTIDADES DE  
PREVIDÊNCIA DE ESTADOS E MUNICÍPIOS

**Diretoria Executiva (2015-2018)**

**Presidente:** Herickson Rubim Rangel

**Vice-Presidente:** Heliomar Santos

**Secretário:** Evandro A. Silva

**Tesoureira:** Celia Veronica Emidio

**Conselho Administrativo (2015-2018)**

Antonio Sergio Toniello

Erika Gonzales Saraiva

Juliana Omena

Maria Lucia A. de Lima

Lea Santana Praxedes

Geci Gonçalves

Maria das Graças Alves Silva

Marcelo Pereira Marçal

Marcio Oliveira Apolinário – Presidente

Maria Rosa Lopes Marques

Rivelina Maria Cavalcante de A. Godoi

Ronaldo da Silva Salvini

Roberto Moises

Terezinha de Jesus G. de Almeida

**Conselho Fiscal (2015-108)**

Gustavo Assis Trancoso – Presidente

Membro: Guiomar de Souza Pazin

Membro: Lucilene Dal Prá Lazzarotti

**Revisão Técnica:** Maria Neves

**Capa, Projeto Gráfico e Diagramação:** Marcos Aurélio Pereira

**G393**

Gestão previdenciária : princípios e práticas de boa governança / Herickson Rubim Rangel (Organizador). – Brasília : Gráfica e Editora Qualidade Ltda., 2018.

216 p. 23 cm.

ISBN 978-85-64972-01-8

1. Previdência Social. 2. Governança. I. Legislação. II. Brasil.

CDU 368.4(81)

# PREFÁCIO

Agradeço o convite para prefaciar esta obra organizada por Herickson Rubim Rangel, a quem tive a grata satisfação de nomear, no início de 2005, para exercer o cargo de Diretor-Administrativo e Financeiro do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Vitória (IPAMV), entidade que presidi no período 2005-2010.

Sinto-me honrado por ter contribuído com o seu ingresso no RPPS, ambiente em que a cada dia passou a ter mais destaque, especializando-se em investimentos financeiros, dentre outros assuntos da Gestão Previdenciária, chegando à Presidência da Aneprem, importante entidade de renome nacional.

E, para coroar o seu valioso trabalho à frente da Aneprem, organiza esta obra, cuja introdução foi feita por Heliomar Santos e que conta com o apoio de várias pessoas de renome na área previdenciária, cada um escrevendo um capítulo no assunto em que é especialista, tais como: Naron Guttierre Nogueira, Bruno Sá Freire Martins, Richard Dutzmann, Alex Albert Rodrigues, Otoni Gonçalves Guimarães, Ronaldo Oliveira, Marcos Augusto Paro de Almeida, Alexandre Wernesbach Neves, Benedito Adalberto Brunca, além do próprio organizador.

É uma obra de referência que será útil tanto para quem está iniciando seus passos em RPPS, quanto para quem já atua e quer aperfeiçoar seus conhecimentos.

O leitor que ainda não conhece o tema constatará que o RPPS não é formado apenas por um conjunto de leis e princípios, mas, sim, por uma complexidade de assuntos que abrange várias áreas do conhecimento, muito além das questões jurídicas.

É claro que o gestor não precisa conhecer de maneira profunda cada assunto relacionado ao RPPS, pois isso seria humanamente impossível. Devem fazer parte da gestão especialistas nas diversas áreas, muito embora isso nem sempre seja possível, principalmente nos RPPSs com estrutura administrativa reduzida.

Entretanto, o gestor precisa interagir com os especialistas no plano interno da gestão, bem como com os agentes externos, necessitando ter uma visão global do tema, além de conhecimento básico de cada área. Tenho certeza que esta obra proporcionará ao gestor uma visão ampla dos diversos aspectos relacionados aos RPPSs.

Boa leitura!

**Domingos Augusto Taufner**  
*Conselheiro do TCE-ES*



# SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	7
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	9
<b>CAPÍTULO 1 – REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RPPSs): Conceito, Evolução e Estrutura Constitucional</b> .....	15
<b>CAPÍTULO 2 – BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS</b> .....	29
<b>CAPÍTULO 3 – ATUÁRIA, SUAS ORIGENS E CAMINHOS</b> .....	63
<b>CAPÍTULO 4 – FINANCIAMENTO DOS REGIMES PRÓPRIOS</b> .....	79
<b>CAPÍTULO 5 – A CONTABILIDADE PÚBLICA E A GESTÃO ATIVA DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL</b> .....	101
<b>CAPÍTULO 6 – GESTÃO DE INVESTIMENTOS E SEUS REFLEXOS ATUARIAIS E CONTÁBEIS</b> .....	135
<b>CAPÍTULO 7 – GESTÃO DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL</b> .....	161
<b>CAPÍTULO 8 – COMPENSAÇÃO PREVIDENCIÁRIA</b> .....	189
<b>CAPÍTULO 9 – GOVERNANÇA PREVIDENCIÁRIA</b> .....	199
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	211



# APRESENTAÇÃO

No ano de 2018 em que a Associação Nacional de Entidades de Previdência de Estados e Municípios (Aneprem) comemora 20 anos de existência, tenho o orgulho de apresentar este livro escrito por especialistas que atuam exclusivamente no segmento previdenciário brasileiro.

A Aneprem é assim desde antes de sua constituição formal, oficializada em 27/11/1998 junto ao Cartório de 1º Ofício de Notas do Município de Piraí-RJ, quando um grupo de especialistas-gestores de Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) se reuniram, no ano de 1997, para formar a Comissão Técnica Nacional com o objetivo de pensar uma Associação que fosse voltada para o desenvolvimento institucional dos Regimes Próprios de Municípios, em especial os menores, com menos de dois mil segurados ativos e inativos e que correspondiam a mais de 90% dos RPPSs existentes. Dessa comissão saiu a proposta de projeto de Lei da Compensação Previdenciária que foi apresentada ao Deputado Federal Luiz Carlos Raully, culminando na Lei nº 9.796/1999.

Desde então, a Aneprem tem o compromisso legal de orientar técnica e administrativamente seus associados e todos os demais trabalhadores do segmento, tanto que já nos anos 2000 passou a editar um livro sobre legislação previdenciária, que foi registrado a fim de garantir à Aneprem os direitos autorais.

Agora, ampliando seu compromisso, lança o livro **Gestão Previdenciária: Princípios e Práticas de Boa Governança**, cujo objetivo é proporcionar aos gestores e operadores do Regime Próprio de Previdência Social, mediante consultas rápidas e diretas, conhecer os conceitos e a aplicação prática de temas que vão desde os benefícios até as práticas de governança relacionadas à previdência do servidor público.

A Aneprem pretende, com este livro, destacar a necessidade de se desenvolver boas práticas de gestão previdenciária, já que nos últimos nove anos estamos empenhados em contribuir para a melhoria dos serviços públicos por meio *Prêmio Aneprem de Boas Práticas*, cujas ações são pautadas nos princípios da governança (transparência, equidade, ética, responsabilidade corporativa e social), e o propósito é estimular as unidades gestoras de RPPS a melhorarem seu desempenho, a imagem

institucional, recuperar e garantir a confiabilidade junto aos seus servidores, segurados, clientes, fornecedores e toda a sociedade, bem como contribuir para a sustentabilidade do sistema previdenciário.

**Herickson Rubim Rangel**

*Presidente da Aneprem*

# INTRODUÇÃO

Heliomar Santos\*

Esta obra trata, em especial, da gestão previdenciária dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPSs), apresentando um conjunto de referenciais empírico, prático e teórico-metodológico, de iniciativas que vêm sendo tomadas denominadas de *boas práticas de gestão*.

Antes de tudo, convém destacar que o desequilíbrio das contas públicas, notadamente da previdência do servidor público, tem exigido a busca de soluções que contribuam para preservar o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPSs, garantindo, assim, a sustentabilidade do sistema previdenciário nos entes federados.

O aprimoramento da gestão dos RPPSs, dentre outras medidas, tornou-se extremamente relevante para o equilíbrio desse sistema. Esse novo modo de se prestar serviços públicos tem como base novas formas de administrar, fazendo uso de modernas ferramentas gerenciais, necessárias para atender às exigências, cada vez maiores, dos órgãos de controle externo, em especial, dos tribunais de contas dos estados e municípios (TCE/TCM), e da Secretaria de Previdência Social do Ministério da Fazenda (SPrev/MF), e em âmbito nacional, o Tribunal de Contas da União (TCU). Por sua vez, em seus papéis de fiscalizadores junto à Administração Pública, esses órgãos se utilizam de novos mecanismos criados com base nos avanços da tecnologia e, principalmente, de sistemas de informação e comunicação do setor público.

Em que pese às reformas do aparelho do Estado, que, de forma mais específica e concreta, diz respeito às mudanças na maneira de prestar serviços públicos, sejam recorrentes na agenda política de diversos países, no Brasil, considerando a importância da matéria, ainda são pouco perceptíveis as ações tomadas por autoridades governamentais nesse sentido.

Todavia, o tema já vem sendo tratado com certa preocupação pelas instituições representativas de RPPS nacional e estaduais. O que levou, inclusive, a Associação

---

\* Advogado, formado pela UFRJ. Especialista em Administração Pública pela Cipad – FGV/RJ e Mestre em Administração Pública Profissional pela FGV/RJ. Presidente do Instituto de Previdência dos Servidores da Cidade de São João de Meriti (Meriti-Previ). Vice-presidente da Associação Nacional de Entidades de Previdência dos Estados e Municípios (Aneprem). Membro do Conselho Nacional de Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência (Conaprev) e da Comissão Permanente de Acompanhamento Jurídico (Copajuri). Professor do Instituto Latino-Americano de Direito Social (IDS).

Nacional de Previdência de Estados e Municípios (Aneprem), a criar e conceder anualmente o *Prêmio de Boas Práticas de Gestão Previdenciária*.

Nesse mesmo sentido, após estudos realizados por técnicos da SPrev/MF, em atenção à sugestão apresentada no Conselho Nacional de Dirigentes de RPPS (Conaprev), o Governo Federal, por meio da Secretaria de Previdência, lançou recentemente o Programa Pró-Gestão, voltado especialmente para aferir as boas práticas de governança corporativa dos RPPSs.

Com efeito, sem ter a pretensão de esgotar o debate sobre o assunto, o objetivo do estudo é apresentar ferramentas, fruto da experiência adquirida por especialistas operadores da política e gestão previdenciária, que contribuam para tornar a gestão dos RPPSs cada vez mais eficiente, cooperando, assim, para a sustentabilidade da previdência do servidor público.

Este livro se divide em capítulos elaborados com conteúdos conceituais e práticos, relevantes na aplicação do Direito Previdenciário e, de forma mais direta, na gestão dos RPPSs.

Iniciando o trabalho, Narlon Guttierre Nogueira, Subsecretário de Previdência de RPPS da SPrev/MF, discorre sobre o Sistema de Previdência Social no Brasil, destacando a origem e a evolução dos RPPSs, no processo das Reformas da Previdência ocorridas, notadamente, a partir da Constituição de 1988 e, em especial, das emendas constitucionais de 1998 e 2003, e da Lei nº 9.717/1998, que estabeleceu as normas gerais de organização e funcionamento a serem observadas por todos os RPPSs. Em seguida, apresenta uma análise sobre as aposentadorias no plano jurídico, sobre a ótica administrativa, o conceito de Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), que, pelo menos, assegure aposentadorias e pensões e os princípios constitucionais estruturantes, do caráter contributivo e solidário, e do equilíbrio financeiro e atuarial, que garante o custeio da previdência e assistência social.

Ao final, o autor defende que o equilíbrio financeiro e atuarial é, além de princípio, uma política pública específica a ser desenvolvida pelo Estado em longo prazo, destinada a garantir a sustentabilidade do sistema previdenciário do servidor público, de forma a não inviabilizar o atendimento a outras políticas públicas.

O professor Bruno Martins, com várias obras sobre matérias previdenciárias publicadas, apresenta, no capítulo seguinte, os conceitos básicos e as regras para concessão dos benefícios previdenciários e sobre os critérios para a fixação e atualização dos proventos. Com exemplos práticos, destaca os critérios aplicados na concessão da aposentadoria compulsória, as definições de tempo de serviço público, de cargo

efetivo, os preceitos que regulam as licenças concedidas ao servidor, averbação e tempo de contribuição. Discorre, ainda, sobre regras de transição, aposentadoria especial para servidores portadores de deficiências, atividades de riscos, expostos a agentes nocivos, acúmulo de proventos e abono de permanência. Trata, ao final, do direito adquirido e da previsão legal dos benefícios destinados ao servidor, pressupostos exigidos para apreciação do processo de concessão de benefícios de aposentadorias e pensões pelos TCEs, para atestar com o Registro a sua regularidade.

Em seguida, Richard Dutzmann, com a experiência desenvolvida na prática de estudos atuariais, expõe as concepções fundamentais de atuária, suas origens e caminhos, bases técnicas e terminologia que norteiam as ferramentas do atuário, tipos de plano e benefícios, medidas de equacionamento de insuficiência, e as premissas que alimentam a pesquisa na busca de um resultado que proporcione a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPSs. O autor descreve, também, fatores relevantes no que se refere à importância do cadastro dos segurados, que contenha um conteúdo de informações confiáveis permitindo, assim, a produção de resultados de avaliações atuariais com efetividade.

No capítulo adiante, Alex Albert Rodrigues, Coordenador-Geral de Atuária, Contabilidade e Investimentos da SpreV/MF, aborda os principais aspectos relacionados ao financiamento dos RPPSs e receitas possíveis, que vêm sendo criadas para o equacionamento de sistemas previdenciários nos entes federados, e comandos legais que assentam o caráter contributivo. O autor trata do assunto discorrendo sobre plano de custeio, base de cálculos em que incidem contribuições previdenciárias, dação em pagamento, aportes de bens e direitos creditórios, e demais receitas previdenciárias que podem ser utilizadas para equilibrar o sistema. Expõe, ainda, as peculiaridades dos repasses de contribuições, restituição, parcelamentos de débitos, taxa de administração, e a importância do acompanhamento e controle das fontes de financiamento do RPPS, relevantes para garantir a solvência e a liquidez do plano de benefícios.

Otoni Guimarães, consultor previdenciário, coautor do livro *A Contabilidade na Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social*, de 2016, apresenta, a seguir, a parte de Orçamento e Contabilidade. Com exposição sobre as regras orçamentárias e a aplicação do novo Plano de Contas do Setor Público (Pecasp), que passou a padronizar e consolidar as contas nacionais. Traz a compreensão da relevância da Contabilidade Pública como instrumento de gestão, especialmente no que tange a detalhamentos de estratégias de gestão. Discorre sobre a denominada Lei de

Responsabilidade Fiscal (LRF), notadamente em relação à transparência, fazendo um preâmbulo quanto aos fundamentos gerais e obrigações sobre a Contabilidade Pública Geral e, em particular, a dos RPPSs. Com elucidação pormenorizada, destaca as principais contas do passivo e alguns pontos relevantes na gestão do regime, em que a Contabilidade representa um instrumento de suporte importante na tomada de decisões, especialmente quanto à observância do equilíbrio financeiro e atuarial.

Tratando de Investimentos, os consultores financeiros Ronaldo Oliveira e Marcos Almeida, com vasta experiência no mercado de capitais, apresentam as melhores práticas de gestão dos investimentos, abordando sobre a importância e principais reflexos no passivo atuarial e na contabilidade de um RPPS. Discorrem sobre o cenário econômico, projeções de infração divulgadas pelo Relatório Focus do Banco Central, reproduzindo as alterações trazidas pela Resolução CMN nº 4.604, de 19 de outubro de 2017, para as aplicações de recursos dos RPPSs definidas pela Resolução CMN nº 3.922, de 25/11/2010.

Destacam, dentre outras, as inovações relacionadas à aplicação de normas de atuária, aos critérios para aplicação da marcação na curva de títulos públicos e investimentos – já realizada há anos pelos Fundos de Pensão –, com realização de um estudo de Gerenciamento de Ativos (*ALM – Asset Liability Management*), exigência de atendimento às normas de Contabilidade no que concerne ao impacto nos resultados. Com exposições gráficas, destacam a relação do binômio risco e retorno. Na teoria, os *benchmarks* (parâmetros) da família Anbima, em um cenário normal, de queda de taxa de juros, e de estresse, de alta de taxas. Em relação aos princípios contábeis, destacam o princípio da oportunidade e o princípio da prudência. A Resolução acrescentou, aos demais princípios, o princípio da motivação e o princípio da adequação à natureza das obrigações do RPPS. Finalizando, os autores trazem as novas possibilidades de aplicações, e a aferição de ocorrência de prejuízos.

Alexandre Wernesbach, oriundo do RPPS, exercendo atualmente a gestão da Previdência Complementar do Estado do Espírito Santo (Preves), discorre sobre unidade gestora, a unicidade da gestão de previdência nos entes federados, modelo de gestão, taxa de administração e suas finalidades, o papel dos Conselhos como órgãos colegiados integrantes de decisão. Complementa o artigo destacando a importância da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que, como norma reguladora, visa, com as restrições orçamentárias, à preservação da situação fiscal dos entes federativos, e o aperfeiçoamento da gestão dos gastos públicos, estabelecendo para os municípios

o limite de despesas com pessoal em 60%, sendo 6% para o Legislativo e 54% para o Executivo.

No penúltimo capítulo, o Subsecretário de Previdência do RGPS da SPREV/MF, Benedito Adalberto Brunca, que foi, durante muito tempo, presidente do INSS, apresenta os conceitos básicos, os documentos necessários, e as regras previstas na legislação em vigor para a realização da Compensação Previdenciária (Comprev) entre os regimes de previdência, em especial, o RGPS e os RPPS dos estados e municípios. A compensação previdenciária é, hoje, uma das principais fontes de custeio do sistema previdenciário dos estados e municípios.

Por fim, concluindo o trabalho, Herickson Rubim Rangel, presidente da Aneprem, discorre sobre governança, práticas de gestão, suas ações e gestão por resultados. Destaca a relevância da aplicação de boas práticas de governança, para dar transparência, celeridade e produzir resultados eficazes no trato da coisa pública. O aprimoramento da gestão vem sendo tratado pelo autor com muita atenção, o que o levou, inclusive, a idealizar o *Prêmio Boas Práticas de Gestão Previdenciária*, concedido pela Aneprem, já em sua 9ª edição, o qual é apresentado nesse artigo com relevância devida.

Por oportuno, agradecemos o apoio generoso de toda a equipe da Secretaria de Previdência Social do Ministério da Fazenda (SPREV/MF), sempre presente em todos os congressos que realizamos, em especial, aos autores elencados que contribuíram com expressivos conhecimentos, e demais colaboradores que tornaram esta obra uma realidade.



# CAPÍTULO 1

## REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RPPSs): CONCEITO, EVOLUÇÃO E ESTRUTURA CONSTITUCIONAL

Narlon Gutierre Nogueira\*

### INTRODUÇÃO

Este capítulo tem por objetivo apresentar ao leitor uma visão geral sobre a posição que os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPSs) dos servidores públicos ocupam no sistema previdenciário brasileiro, sua origem e evolução histórica, o tratamento a eles concedido pela Constituição Federal de 1988, e as principais alterações estabelecidas pelas reformas que se seguiram, em 1998 e 2003, os elementos necessários a sua definição e caracterização e alguns dos princípios fundamentais que os regem.

### SISTEMA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

A previdência social é um dos direitos sociais fundamentais assegurados aos brasileiros, conforme estabelece o art. 6º da Constituição Federal, a ser proporcionado na forma nela estabelecida. O Brasil encontra-se, então, no grupo majoritário dos países que, além de mencionar a previdência social em suas Constituições, incluem-na entre os direitos sociais ou direitos fundamentais. Mas, além de conferir esses *status* ao direito à previdência social, o Brasil vai além – nesse ponto se diferenciando dos demais países – por tratá-lo de forma extremamente detalhada no texto constitucional.

---

\* Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil, atuando na supervisão dos RPPSs desde 2004. Diretor do Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público da Secretaria de Políticas de Previdência Social do Ministério da Previdência Social e Subsecretário dos Regimes Próprios de Previdência Social da Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda (desde 2014). Graduado em Administração (1993) e Direito (2001). Especialista em Direito Público (2007). Mestre em Direito Político e Econômico (2011). Máster en Dirección y Gestión de los Sistemas de Seguridad Social (2017).

Sem a preocupação de estabelecer aqui um juízo de valor sobre ser esse alto grau de constitucionalização algo bom ou ruim, vejamos a seguir qual é a forma pela qual a Constituição prevê a prestação do direito à previdência social.

O Título VIII da Constituição trata da Ordem Social, a qual “tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais” (art. 193). Dedicar-se, então, um importante capítulo à Seguridade Social, a qual “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” (art. 194, *caput*). Na sequência, são estabelecidos os objetivos (princípios) da Seguridade Social (art. 194, parágrafo único) e sua forma de custeio (art. 195).

Portanto, a previdência social integra, ao lado da saúde e da assistência social, a Seguridade Social, a qual é fundamento da ordem social no Estado brasileiro. A Seção III do capítulo da Seguridade Social disciplina a previdência social, nos arts. 201 e 202.

O art. 201, cujo *caput* e incisos atualmente possuem a redação a seguir transcrita, trata do regime geral de previdência social:

**Art. 201.** A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:

- I – cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;
- II – proteção à maternidade, especialmente à gestante;
- III – proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;
- IV – salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;
- V – pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º.

Portanto, o art. 201 traz o delineamento do regime geral, com os princípios aos quais deve estar submetido (caráter contributivo, filiação obrigatória e critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial) e os principais eventos protegidos (doença, invalidez, morte, idade avançada, maternidade e desemprego; família e reclusão dos segurados de baixa renda). Em seguida, 13 parágrafos detalham aspectos relacionados à proteção do regime geral e a seus benefícios.

Ao lado do regime geral, público e obrigatório, o art. 202 definirá o regime de previdência complementar, este privado e facultativo:

**Art. 202.** O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar.

Mas, então, a previdência social na Constituição se limita ao regime geral e ao regime complementar? Não. Voltando ao art. 40, encontraremos o regime próprio de previdência dos servidores públicos:

**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.

Pelo fato de o regime próprio de previdência dos servidores não se encontrar dentro da seção específica da previdência social, pode-se considerar que ele não faz parte da Seguridade Social? Divergindo de opiniões contrárias, discordo de eventual conclusão nesse sentido: a meu ver, o regime próprio é, sim, parte da Seguridade Social. Apenas por uma questão de sistematização e distribuição dos temas, o legislador constituinte optou por manter esse regime de previdência dentro da seção dedicada aos servidores públicos, no capítulo que trata da Administração Pública. Simples assim. Entender que o regime próprio está excluído da Seguridade Social não parece ser uma boa leitura sistemática da Constituição.

O próprio Supremo Tribunal Federal recorreu a princípios da Seguridade para decidir questões relacionadas aos RPPSs (por exemplo, no julgamento da ADI nº 3.105, sobre a contribuição dos inativos) e a Lei de Responsabilidade Fiscal também considera as despesas com previdência dos servidores como parte das despesas com seguridade social (art. 24, § 2º).

Portanto, de forma resumida, o sistema de previdência social brasileiro, na forma delineada pela Constituição, conta com dois regimes públicos básicos e obrigatórios

(o regime geral, destinado aos trabalhadores do setor privado e aos servidores não amparados por regime próprio, e o regime próprio, destinado aos servidores públicos titulares de cargos efetivos dos entes que o tenham instituído) e um regime privado, complementar e facultativo.

Antes, porém, de aprofundar um pouco mais o estudo do art. 40, com seus 21 parágrafos, será interessante voltar ao passado para compreender como os regimes próprios de previdência dos servidores públicos surgiram e evoluíram ao longo do tempo.

## **ORIGEM E EVOLUÇÃO DOS RPPSs**

Na passagem do século XIX para o século XX começam a se esboçar os primeiros sistemas de proteção social voltados aos servidores públicos, cuja origem se liga às características do Estado brasileiro naquele momento, ainda em busca de consolidação: no plano econômico, a tentativa de desenvolvimento baseada no modelo primário-exportador e no plano político o modelo patrimonialista da relação entre os detentores do poder e os servidores. Assim, a previdência alcança, primeiro, as categorias mais organizadas e relevantes para o desenvolvimento do País e a aposentadoria (“passagem para a inatividade”) é tratada como um prêmio oferecido em troca dos anos de serviço público prestados, sem natureza contributiva.

No plano jurídico, as aposentadorias dos servidores vão sendo gradualmente incorporadas nas sucessivas Constituições: 1891 (invalidez), 1934 (compulsória por idade); 1946 (facultativa por tempo de serviço) e nos Estatutos dos Funcionários Públicos (da União: Decreto-Lei nº 1.713/1939; Lei nº 1.711/1952), embora estes continuem a alcançar uma parcela reduzida de servidores, pois até a Constituição de 1988 o ingresso continuará se dando majoritariamente por outros regimes jurídicos (contratações “temporárias”, admissões pela CLT e outras).

Do ponto de vista administrativo, os institutos de previdência dos servidores normalmente se dedicam à oferta dos “benefícios de família” (pensão por morte, auxílios, saúde), enquanto a aposentadoria continua a ser paga diretamente pelo Tesouro. Esse é aquele que considero o primeiro período histórico dos RPPSs, no qual há a sua “origem”, e se estende até a Constituição de 1988.

O segundo período foi relativamente curto, concentrado na década de 1990, e caracterizado pela “expansão” dos RPPS, manifestada em dois sentidos: aumento expressivo do número de segurados amparados, nos entes que já os haviam instituído no primeiro período (basicamente, a União, os Estados/Distrito Federal e parte dos

municípios de médio e grande porte), e criação de grande número de novos RPPSs, principalmente nos médios e pequenos municípios.

Mas o que motivou o movimento de expansão dos RPPSs nesse período? Três foram as principais causas: a obrigatoriedade do regime jurídico único para os servidores públicos, prevista no art. 39 da Constituição Federal e adotada pela União por meio da Lei nº 8.112/1990, com a “efetivação” promovida por seu art. 243, modelo reproduzido por Estados e municípios; a fuga da cobrança das contribuições devidas ao INSS, por meio de retenções nos Fundos de Participação dos Estados e Municípios, e a tentativa de reduzir os encargos previdenciários, instituindo alíquotas de contribuição mais “baratas”; a ausência de uma lei geral que regulasse a criação dos RPPSs, deixando espaço aberto para que cada município legislasse livremente.

Esse conjunto de elementos conduziu a um movimento acelerado de criação de novos RPPSs, em geral sem nenhuma preocupação com sua sustentabilidade futura, deixando como herança grande parte do déficit que hoje precisa ser equacionado.

No final de 1998 são aprovadas a Emenda Constitucional nº 20/1998, primeira reforma da Previdência, que corrige algumas distorções até então existentes, e a Lei nº 9.717/1998, que estabelece as normas gerais de organização e funcionamento a serem observadas por todos os RPPSs. Esse momento marca o início do que identifico como o terceiro período histórico, no qual se busca a “consolidação” dos RPPSs, com preocupações mais presentes com sua sustentabilidade, e irá prosseguir com a segunda reforma da Previdência, materializada na Emenda Constitucional nº 41/2003.

As atuais discussões sobre a nova reforma da Previdência, proposta por meio da PEC nº 287/2016, permitem vislumbrar o início de um quarto período, que será marcado pela “convergência” entre as regras dos RPPSs e as do RGPS, de forma que o sistema de previdência social no Brasil passará a ofertar proteção igual ou muito semelhante aos trabalhadores do setor público e privado. Pode-se perguntar se no futuro essa convergência resultará em uma unificação completa do sistema no RGPS, ou se ela se restringirá às regras de benefícios, continuando os RPPSs a existir com estruturas administrativas autônomas.

## **OS RPPSs NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E AS REFORMAS DE 1998 E 2003**

A redação original do art. 40 da Constituição de 1988, mantendo o mesmo modelo até então adotado nas Constituições anteriores e nas leis que instituíam

os Estatutos dos Funcionários Públicos, não disciplinou os RPPSs, limitando-se a estabelecer regras básicas de aposentadoria e pensão por morte, a partir da fórmula “O servidor será aposentado...”, encontrada em seu *caput*.

A Emenda Constitucional nº 20/1998 introduziu sensíveis mudanças e definiu um novo modelo de organização dos RPPSs, cujos principais pontos são a seguir sintetizados:

- a) Limitação dos RPPSs aos servidores titulares de cargos efetivos, aplicando-se obrigatoriamente o RGPS aos servidores ocupantes exclusivamente de cargo em comissão, cargo temporário ou emprego público (art. 40, *caput* e § 13).
- b) Explicitação dos princípios do caráter contributivo e do equilíbrio financeiro e atuarial (art. 40, *caput*).
- c) Definição dos seguintes critérios cumulativos para aposentadoria voluntária: tempo mínimo de 10 anos no serviço público, cinco anos no cargo efetivo, 60 anos de idade e 35 anos de contribuição, se homem, e 55 anos de idade e 30 anos contribuição, se mulher (art. 40, § 1º, III, a).
- d) Manutenção dos critérios para a aposentadoria por invalidez, por idade (65 anos para o homem e 60 anos para a mulher) e compulsória (70 anos de idade), todas com proventos proporcionais, exceto a invalidez decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável (art. 40, § 1º, I, II e III, b).
- e) Limitação dos proventos de aposentadoria e das pensões à remuneração do cargo efetivo, mantendo a integralidade com a remuneração do cargo e a paridade de reajustamento com os servidores ativos (art. 40, §§ 2º, 3º e 8º).
- f) Restrição da aposentadoria especial às atividades que prejudiquem a saúde ou a integridade física, na forma definida em lei complementar (art. 40, § 4º).
- g) Limitação da aposentadoria especial dos professores aos que exerçam funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio, com a sua extinção para os professores universitários (art. 40, § 5º).
- h) Vedação à contagem de tempo de contribuição fictício (art. 40, § 10).
- i) Observância subsidiária das regras estabelecidas para o RGPS (art. 40, § 12).
- j) Previsão da possibilidade de fixação do teto do RGPS para as aposentadorias e pensões concedidas pelo RPPS, desde que instituído regime de previdência complementar para os servidores efetivos (art. 40, §§ 14, 15 e 16).
- k) Vedação à acumulação de proventos de aposentadoria no serviço público com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados aqueles

acumuláveis, os cargos eletivos e os cargos em comissão, e à acumulação de mais de uma aposentadoria no serviço público, ressalvados os cargos acumuláveis (dois cargos de professor, um cargo de professor com outro técnico ou científico; dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas) (art. 37, § 10).

- l) Aplicação do teto de remuneração no serviço público aos proventos de aposentadoria (art. 37, § 11).
- m) Extinção da aposentadoria especial aos 30 anos de serviço para magistrados, membros do Ministério Público e de Tribunais de Contas, que passaram a se sujeitar às mesmas regras dos demais servidores (arts. 93, VI; 129, § 4º, e 73, § 3º).
- n) Possibilidade de constituição de fundos integrados pelos recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e ativos para assegurar o pagamento dos proventos de aposentadoria e das pensões concedidas pelos RPPSs (art. 249).
- o) Estabelecimento de regras de transição para os servidores que ingressaram em cargo efetivo até a data de sua publicação (art. 8º da Emenda).

A Emenda Constitucional nº 41/2003 deu continuidade a esse processo de transformação no regime de previdência dos servidores públicos, estabelecendo:

- a) Acréscimo do qualificativo “solidário” ao princípio do caráter contributivo, ao lado do equilíbrio financeiro e atuarial (art. 40, *caput*).
- b) Manutenção dos requisitos para aposentadoria por invalidez, compulsória e por tempo de contribuição e idade, porém mediante novo critério para o cálculo dos proventos, não mais considerando a totalidade da remuneração atual e, sim, todas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor ao RPPS ou ao RGPS, devidamente atualizadas, na forma da lei (fim da integralidade) (art. 40, § 3º).
- c) Definição de nova forma de cálculo da pensão por morte, equivalendo à totalidade dos proventos ou da remuneração do servidor apenas até o limite máximo dos benefícios do RGPS, acrescido de 70% da parcela que exceder esse limite (art. 40, § 7º).
- d) Reajustamento dos benefícios para preservar-lhes o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei, não mais se aplicando a revisão vinculada à remuneração dos servidores em atividade (fim da paridade) (art. 40, § 8º).

- e) Instituição do regime de previdência complementar por meio de lei ordinária do próprio ente federativo, somente podendo ser oferecidos planos de benefícios na modalidade de contribuição definida (art. 40, § 15).
- f) Incidência da contribuição sobre os proventos de aposentadoria e as pensões concedidas pelos RPPSs que superem o limite máximo dos benefícios do RGPS, com percentual igual ao estabelecido para os servidores ativos (art. 40, § 18).
- g) Concessão de abono de permanência, equivalente ao valor da contribuição previdenciária, para o servidor que, tendo completado as exigências para a aposentadoria voluntária, opte por permanecer em atividade (art. 40, § 19).
- h) Vedação à existência de mais de um RPPS e de mais de uma unidade gestora em cada ente, ressalvada a inatividade e a pensão dos militares (art. 40, § 20).
- i) Obrigatoriedade de instituição, pelos Estados, Distrito Federal e municípios, da contribuição devida pelos seus servidores para o custeio do RPPS, cuja alíquota não poderá ser inferior à da contribuição dos servidores da União (art. 149, § 1º).
- j) Novas regras de transição para os servidores que ingressaram em cargo efetivo até a data de sua publicação (arts. 2º e 6º da Emenda).

Posteriormente, três emendas constitucionais realizaram pequenos ajustes no regime de previdência dos servidores públicos, flexibilizando algumas regras de benefícios, em sentido inverso ao das reformas de 1998 e 2003:

- a) A Emenda nº 47/2005 ampliou o rol de aposentadorias especiais do art. 40, § 4º (pessoas com deficiência, atividades de risco e atividades sob condições especiais prejudiciais à saúde ou integridade física) e criou nova regra de transição para os servidores que ingressaram até 16 de dezembro de 1998, admitindo a redução da idade mínima pelo tempo excedente de contribuição (art. 3º da Emenda).
- b) A Emenda nº 70/2012 criou regra de transição garantindo integralidade e paridade para os proventos de aposentadoria por invalidez dos servidores que ingressaram até 31 de dezembro de 2003 (art. 6º-A da Emenda nº 41/2003).
- c) A Emenda nº 88/2015 estendeu a aposentadoria compulsória para a idade de 75 anos (art. 40, § 1º, II).

## CONCEITO DE RPPS E PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

Até aqui tivemos a oportunidade de estabelecer uma visão geral sobre como os RPPSs se situam no sistema de previdência social brasileiro, sua origem e evolução, o tratamento na Constituição de 1988 e as modificações trazidas pelas reformas de 1998 e 2003. Nesta seção, buscaremos delimitar e fixar alguns conceitos e princípios aplicáveis aos RPPSs.

Podemos começar com uma pergunta bem básica: mas, afinal de contas, o que é um RPPS e o que é necessário para caracterizar a sua existência?

A resposta a essa pergunta é encontrada no *caput* do art. 2º da Portaria MPS nº 402/2008, cujo conteúdo guarda consonância com a orientação que foi fixada pela Consultoria Jurídica do Ministério da Previdência Social no Parecer CJ/MPS nº 3.165/2003:

**Art. 2º** Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) é o regime de previdência, estabelecido no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que assegura, por lei, aos servidores titulares de cargos efetivos, pelo menos, os benefícios de aposentadoria e pensão por morte previstos no art. 40 da Constituição Federal.

Dessa forma, para que exista RPPS deve existir em lei local (federal, estadual ou municipal) a garantia mínima dos benefícios previdenciários de aposentadoria e pensão por morte, que são os benefícios referidos de forma direta nos arts. 40 e 249 da Constituição Federal. Criado o RPPS, os servidores públicos titulares de cargo efetivo daquele ente ficam excluídos do RGPS, conforme art. 13 da Lei nº 8.212/1991 e art. 12 da Lei nº 8.213/1991.

Porém, é importante registrar que essa definição do RPPS como o sistema de previdência que assegure em lei os benefícios de aposentadoria e pensão tem origem bem mais remota. O art. 3º, I, da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) – Lei nº 3.807/1960 – já previa que os servidores públicos sujeitos a regimes próprios de previdência estariam excluídos do regime geral. Coube à Resolução CD-DNPS nº 336/1968, do Conselho Diretor do Departamento Nacional da Previdência Social, definir o sistema próprio de previdência social como aquele que assegurasse pelo menos os benefícios básicos de aposentadoria e pensão, ainda que esta fosse resultante de convênio com outro órgão. Essa definição foi depois confirmada pelo art. 5º, § 2º,

do Decreto nº 83.070/1979: “entende-se como regime próprio de previdência social o que assegura pelo menos aposentadoria e pensão”.

Mas o RPPS pode ser responsável por outros benefícios, além da aposentadoria e pensão por morte? Sim, isso é esclarecido no art. 23 da Portaria MPS nº 402/2008, cujo fundamento encontra-se no art. 5º da Lei nº 9.717/1998: além das aposentadorias e da pensão por morte, previstas na Constituição, o RPPS pode conceder, se assim estabelecido na lei local, os outros benefícios do RGPS: auxílio-doença, salário-maternidade, salário-família e auxílio-reclusão.

Outra questão que se deve ter em mente é que a caracterização da existência de um RPPS independe da previsão de uma unidade gestora, da constituição de fundo previdenciário ou mesmo de um plano de custeio. Esses são requisitos para a regularidade do RPPS, para fins de emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), mas não requisitos essenciais para sua existência, a não ser que a lei local tenha expressamente condicionado o início do funcionamento do RPPS a sua implementação.

Deve-se lembrar, mais uma vez, que somente podem ser segurados de RPPS os servidores públicos titulares de cargos efetivos, ou seja, aqueles que tenham sido admitidos por meio de concurso público para um cargo de provimento efetivo, submetido ao regime estatutário. Estão igualmente abrangidos os “membros de Poder” (magistrados, ministros e conselheiros dos Tribunais de Contas e membros do Ministério Público). Admite-se, ainda, o vínculo ao RPPS dos servidores estáveis pelo art. 29 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e daqueles admitidos até 5 de outubro de 1988, data de promulgação da Constituição, desde que expressamente submetidos por lei posterior ao regime estatutário.

Atualmente, existem cerca de 2.116 RPPSs, na União, em todos os Estados e Distrito Federal, em todas as capitais e em mais de 2 mil municípios. Outros aproximadamente 3.500 municípios não possuem RPPS, mantendo todos os seus servidores vinculados ao RGPS. Estariam tais municípios descumprindo a Constituição Federal, uma vez que o *caput* do art. 40 diz que aos servidores titulares de cargos efetivos “é assegurado regime de previdência” nos termos nele estabelecidos?

A resposta a essa pergunta não é simples e existem diferentes linhas de interpretação cujo aprofundamento foge ao objetivo deste texto. De forma prática e objetiva, o que se pode afirmar é que a realidade demonstra que grande parte dos 5.570 municípios brasileiros não possuem condições de instituir e manter um RPPS que atenda a todos os preceitos estabelecidos pela legislação geral. Por isso, a posição adotada

nos atos normativos que disciplinam os RPPSs é de que prevalece o que estabelecer a legislação local: existindo a garantia de aposentadoria e pensão por morte, existe RPPS; não existindo, os servidores estão vinculados ao RGPS. Com o objetivo de afastar insegurança jurídica sobre o tema, a proposta de reforma da previdência constante da PEC nº 287/2016 prevê que a futura “lei de responsabilidade previdenciária” estabelecerá requisitos para a instituição e extinção de RPPS, relacionados à viabilidade administrativa, financeira e atuarial, os quais, se não atendidos, vedarão a sua instituição, aplicando-se aos servidores desse ente o RGPS.

Importante discorrer um pouco sobre os dois princípios estruturantes dos RPPSs encontrados no *caput* do art. 40 da Constituição: o caráter contributivo e solidário e o equilíbrio financeiro e atuarial.

Começando pelo caráter contributivo, devemos lembrar que até a Constituição de 1988 os entes que mantinham RPPS não cobravam contribuição para custeio do benefício de aposentadoria, apenas para pensão por morte e auxílios assistenciais ou de saúde. O texto original da Constituição não alterou essa prática, pois somente inseriu uma autorização no parágrafo único do art. 149 (mais tarde renumerado para § 1º, pela Emenda Constitucional nº 33/2001) para que os Estados, Distrito Federal e municípios pudessem cobrar contribuição de seus servidores para custeio de “sistemas de previdência e assistência social”.

Na União, essa contribuição começou a ser cobrada no final de 1993, depois que a Emenda Constitucional nº 3/1993 inseriu um § 6º no art. 40, estabelecendo que “As aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais serão custeadas com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores, na forma da lei”.

Embora a Emenda Constitucional nº 20/1998 tenha inserido o caráter contributivo no *caput* do art. 40, na grande maioria dos entes os servidores somente passaram a contribuir efetivamente para suas aposentadorias a partir de 2004, depois que a Emenda Constitucional nº 41/2003 alterou a redação do § 1º do art. 149, determinando a cobrança de contribuição e vinculando sua alíquota mínima à cobrada dos servidores da União:

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União.

Além disso, a Emenda nº 41/2003 acrescentou o termo **solidário** ao caráter contributivo do art. 40, e o qualificou, especificando que se dará “mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas”. O detalhamento dos parâmetros para a contribuição encontra-se nos arts. 2º e 3º da Lei nº 9.717/1998. Basicamente:

- a) A contribuição dos servidores ativos dos RPPSs de todos os entes não pode ser inferior à contribuição dos servidores da União (atualmente, 11%, conforme art. 4º da Lei nº 10.887/2004).
- b) A contribuição dos aposentados e pensionistas deve ter as mesmas alíquotas da contribuição dos servidores em atividade.
- c) A contribuição do ente federativo não pode ser inferior à contribuição do servidor ativo, nem superior ao dobro desta. É necessário entender, pela prevalência do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, que o limite do dobro não alcança as alíquotas suplementares instituídas por meio de plano de equacionamento para amortização de déficit atuarial.

Ao lado do caráter contributivo e solidário, o equilíbrio financeiro e atuarial foi inserido no art. 40 da Constituição como princípio fundamental de estruturação e organização dos RPPSs, impondo sua observância tanto ao legislador, na definição das regras que os disciplinem, como ao administrador público, na sua gestão.

Esse princípio é reafirmado no art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal, nos seguintes termos:

**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.

De igual modo, o art. 1º, *caput* e inciso I, da Lei nº 9.717/1998 determina que os RPPSs sejam organizados “baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial”, mediante “realização de avaliação atuarial inicial e em cada balanço utilizando-se parâmetros gerais, para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios”.

Os parâmetros gerais aplicáveis às avaliações atuariais dos RPPSs estão atualmente estabelecidos pela Portaria MPS nº 403/2008, que nos incisos I e II de seu art. 2º define o que sejam “equilíbrio financeiro” e “equilíbrio atuarial”:

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.

Por tais definições, pode-se observar que a expressão **equilíbrio financeiro e atuarial** aponta para a necessidade de equivalência entre as receitas e despesas do regime previdenciário, seja no curto ou no longo prazo. De forma muito simples: ter recursos suficientes para o pagamento dos benefícios, a qualquer tempo.

A concretização desse princípio constitucional na esfera da realidade não é tarefa simples, pois, conforme vimos anteriormente, os RPPSs foram criados e se desenvolveram sem a preocupação com sua sustentabilidade. Em consequência desse histórico, em sua grande maioria eles apresentam significativos déficits atuariais a serem equacionados, trazendo o difícil desafio de conciliar a prestação de serviços públicos no presente com a necessidade de formação de reservas para o pagamento de benefícios no futuro.

Por essa razão, tenho defendido que o equilíbrio financeiro e atuarial é, além de princípio, uma política pública específica a ser desenvolvida pelo Estado numa perspectiva de longo prazo, que ultrapasse as contingências ou preferências de governos, destinada a garantir a sustentabilidade do regime de previdência dos servidores públicos, de forma a não inviabilizar o atendimento a outras políticas públicas.

Infelizmente, a realidade dos anos recentes demonstra que ainda não atingimos o nível de maturidade necessário para reconhecer a importância do equilíbrio financeiro e atuarial da previdência social: de um lado, a tentativa de capitalizar os RPPSs tem sido com frequência abandonada pelos governantes, que recorrem às reservas duramente acumuladas para obter um fôlego ilusório e momentâneo em suas gestões, transferindo desequilíbrios ainda maiores para seus sucessores; de outro, não se conseguiu avançar na aprovação de uma reforma da previdência que é necessária e urgente, seja pela incapacidade da classe política de aprovar medidas

que são impopulares, seja pela resistência dos servidores públicos, que continuam acreditando que modelos do passado, incompatíveis com a nova realidade demográfica e econômico-financeira do País, poderão se manter inalterados no futuro.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Conforme visto neste capítulo, os Regimes Próprios de Previdência Social são sistemas de previdência instituídos por meio de lei no âmbito de cada ente federativo, que têm por objetivo assegurar aos servidores públicos titulares de cargo efetivo os benefícios de aposentadoria e pensão por morte.

Embora tenham surgido a partir do final do século XIX e se desenvolvido durante todo o século XX, apenas a partir de 1998 os RPPSs assumiram sua conformação atual, com a submissão a normas gerais de organização e funcionamento previstas nacionalmente, voltadas a disciplinar sua gestão e garantir a observância do caráter contributivo e solidário e do equilíbrio financeiro e atuarial.

Atualmente, os RPPSs enfrentam grandes desafios decorrentes de seu desequilíbrio, que se relaciona intimamente com a própria crise fiscal enfrentada pelos entes federativos. A forma como se conseguirá superar esses desafios será determinante para a sua sobrevivência no futuro.

Alguns dos temas aqui referidos serão mais bem desenvolvidos pelos autores dos próximos capítulos deste livro.

# CAPÍTULO 2

## BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS

Bruno Sá Freire Martins\*

### INTRODUÇÃO

A Lei nº 9.717/1998, ao disciplinar as regras gerais dos Regimes Próprios de Previdência Social trouxe, em seu art. 5º, a previsão de que os benefícios oferecidos por esses regimes só podem ser os mesmos destinados aos segurados do Regime Geral.

Com isso, admite-se que os regimes próprios ofereçam a seus segurados: aposentadoria, auxílio-doença, salário-família, salário-maternidade e aos dependentes, pensão por morte e auxílio-reclusão, rol estabelecido pelo art. 51 da Orientação Normativa nº 002/2009, que exclui o auxílio-acidente.

Nunca é demais lembrar, também, que a mesma orientação normativa estabelece, no inciso II de seu art. 2º, que se considera como Regime Próprio aquele instituído por lei que assegure ao menos aposentadoria e pensão aos ocupantes de cargos de provimento efetivo. Ou seja, a existência ou não de um Regime Próprio no ente federado pode se dar pela previsão legal de concessão de aposentadorias e pensões em favor dos servidores efetivos.

Ocupantes de cargos de provimento efetivos são aqueles que após aprovação em concurso público são investidos nos cargos e adquirem a estabilidade no serviço público após aprovação no estágio probatório cuja duração é de 3 (três) anos.

O Regime Próprio alcança também os ocupantes de cargos vitalícios, conforme estabelecem os arts. 73, § 3º; 93, VI (ambos com redação dada pela Emenda Constitucional nº 20/1998) e 129, § 4º, que impõem a aplicabilidade das regras contidas no art. 40, aos membros de Tribunais de Contas, da Magistratura e do Ministério Público.

\* Servidor público efetivo do Estado de Mato Grosso; advogado; consultor jurídico da Aneprem; pós-graduado em Direito Público e em Direito Previdenciário; professor da LacConcursos e de pós-graduação na Universidade Federal de Mato Grosso, no Icap – Instituto de Capacitação e Pós-graduação (Mato Grosso); fundador do site Previdência do Servidor ([www.previdenciaservidor.com.br](http://www.previdenciaservidor.com.br)); membro do Conselho de Pareceristas *ad hoc* do **Juris Plenum Ouro** ISSN nº 1983-2097 da Editora Plenum; escreve todas as terças-feiras para a Coluna Previdência do Servidor no **Jornal Jurid Digital** (ISSN 1980-4288) endereço <[www.jornaljurid.com.br/colunas/previdencia-do-servidor](http://www.jornaljurid.com.br/colunas/previdencia-do-servidor) e no site [www.fococidade.com.br](http://www.fococidade.com.br)>, autor dos livros *Direito Constitucional Previdenciário do Servidor Público, a Pensão por Morte e Regime Próprio – Impactos da MP nº 664/14 Aspectos Teóricos e Práticos* e *Manual Prático das Aposentadorias do Servidor Público*, todos da editora LTr e de diversos artigos nas áreas de Direito Previdenciário e Direito Administrativo.

Já os servidores que foram estabilizados pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988, apesar de entendimentos jurisprudenciais em sentido contrário, inclusive no âmbito do Supremo Tribunal Federal, serão filiados ao Regime Próprio quando houver previsão expressa na legislação local, conforme apregoa o art. 12 da Orientação Normativa nº 002/2009.

No que tange aos militares, estes dispõem de regras próprias a serem definidas pelas legislações específicas de cada ente.

## **BENEFÍCIOS EM ESPÉCIE**

No que tange aos benefícios propriamente ditos, a aposentadoria conta com suas regras previstas na Constituição Federal e nas leis gerais do Regime Próprio (Leis nºs 9.717/1998 e 10.887/2004), não restando aos entes federados muitas possibilidades para legislar sobre o tema, em especial se a norma local contrariar as normas nacionais, conforme, inclusive, já entendeu o Supremo Tribunal Federal:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. ART. 57, § 1º, II, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ, NA REDAÇÃO DADA PELA EC Nº 32, DE 27/10/2011. IDADE PARA O IMPLEMENTO DA APOSENTADORIA COMPULSÓRIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS ALTERADA DE SETENTA PARA SETENTA E CINCO ANOS. PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DA ALEGAÇÃO DE OFENSA AO ART. 40, § 1º, II, DA CF. *PERICULUM IN MORA* IGUALMENTE CONFIGURADO. CAUTELAR DEFERIDA COM EFEITO *EX TUNC*.  
I – É firme a jurisprudência desta Corte no sentido de que as normas constitucionais federais que dispõem a respeito da aposentadoria dos servidores públicos são de absorção obrigatória pelas Constituições dos Estados. Precedentes.  
II – A Carta Magna, ao fixar a idade para a aposentadoria compulsória dos servidores das três esferas da Federação em setenta anos (art. 40, § 1º, II), não deixou margem para a atuação inovadora do legislador constituinte estadual, pois estabeleceu, nesse sentido, norma central categórica, de observância obrigatória para Estados e Municípios.

III – Mostra-se conveniente a suspensão liminar da norma impugnada, também sob o ângulo do perigo na demora, dada a evidente situação de insegurança jurídica causada pela vigência simultânea e discordante entre si dos comandos constitucionais federal e estadual.

IV – Medida cautelar concedida com efeito *ex tunc*.<sup>1</sup>

Os demais benefícios destinados aos segurados (auxílio-doença, salário-família e salário-maternidade) não contam com regras nacionais, razão pela qual podem ser regulados plenamente pela legislação local, entretanto, o extinto Ministério da Previdência Social, utilizando-se da prerrogativa que lhe foi outorgada pelos incisos do art. 7º, optou por lançar diretrizes gerais a serem observadas por todos os RPPSs.

No que tange aos dependentes, a pensão por morte conta com a regra de cálculo do benefício regulada pela Constituição Federal, enquanto o auxílio-reclusão caminha no mesmo sentido dos demais benefícios concedidos aos segurados.

## APOSENTADORIA

A aposentadoria consiste na passagem do servidor público para a inatividade por sua expressa manifestação de vontade, por ter atingido a idade-limite de permanência no cargo de provimento efetivo ou pela perda, de forma permanente, da capacidade laboral, razão pela qual a Constituição elenca três modalidades de aposentadoria: por invalidez, compulsória e na inativação voluntária.

### Aposentadoria por Invalidez

A Constituição Federal, ao regular a aposentadoria por invalidez, estabelece que:

**Art. 40 (...)**

§ 1º (...)

I – por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei.

<sup>1</sup> ADI nº 4.696-MC, Relator: Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 1/12/2011, Processo Eletrônico DJe 055, divulg. 15/3/2012, Public. 16/3/2012.

Sua concessão pressupõe que seja reconhecida pela perícia oficial a incapacidade laboral permanente para o exercício das atribuições do cargo para o qual o servidor prestou concurso público ou de outro com ele compatível.

A invalidez total e permanente para o trabalho é a incapacidade definitiva para o exercício do cargo, função ou emprego em decorrência de alterações provocadas por doença ou acidente com a impossibilidade de ser reabilitado, levando em conta os recursos terapêuticos e/ou tecnológicos existentes.

Incapacidade essa que alcança também os cargos que possuam atribuições afins àquelas definidas para o cargo ocupado originariamente pelo servidor.

No que tange à compatibilidade entre cargos, a melhor forma de identificá-la reside na aplicação do conceito de readaptação, instituto segundo o qual o servidor passa a exercer funções de cargo diverso daquele para o qual prestou concurso público.

A readaptação, em regra, tem seu conceito estabelecido na Lei do Ente Federado e leva em consideração a afinidade de atribuições entre os cargos, a habilitação exigida para o exercício de ambos, o nível de escolaridade e a equivalência de remuneração.

A aposentadoria por invalidez possui natureza de benefício obrigatório, ou seja, não há escolha para o servidor ou mesmo para a Administração Pública; em sendo constatada a incapacidade laboral permanente, deverá ser concedida a inativação.

Até porque, ao permitir que o servidor sem capacidade laboral continue a desempenhar suas atividades estará contrariando os princípios da eficiência e da continuidade dos serviços públicos, além de colocar em risco, dependendo da causa da incapacidade, tanto o servidor incapaz quanto o público que busca os serviços desempenhados por ele.

Além disso, constitui-se em benefício sob condição, consistente essa na manutenção da incapacidade laboral permanente, isso significa que se, em algum momento, o servidor recuperar sua capacidade, deverá retornar ao serviço ativo, por intermédio do instituto da reversão.

Importante ressaltar que não existe a possibilidade de convalidação da aposentadoria por invalidez em razão de sua fruição por longo tempo, ou seja, o retorno à atividade poderá se dar a qualquer momento, até que o servidor complete a idade para a aposentadoria compulsória, por intermédio do instituto da reversão.

A Constituição Federal estabelece que, em regra, os proventos na aposentadoria por invalidez são proporcionais ao tempo de contribuição do servidor, ressalvado quando a incapacidade laboral decorra de acidente de trabalho, de moléstia profissional ou de doença grave, contagiosa ou incurável elencada na Lei do respectivo Regime Próprio, hipóteses em que os proventos serão integrais.

Especificamente com relação à aposentadoria por invalidez, a Emenda Constitucional nº 70/2012 estabeleceu que os servidores cujo ingresso no serviço público tenha se dado antes de 31 de dezembro de 2003 e que venham a se aposentar em data posterior a esta, a base de cálculo dos proventos será a sua última remuneração de contribuição, enquanto para os que ingressaram posteriormente à referida data os proventos serão cálculos com base no resultado da média contributiva.

Para efeitos da definição do que vem a ser ingresso no serviço público, os Regimes Próprios, em regra, acompanham o teor do art. 70 da Orientação Normativa nº 02/2009, *in verbis*:

**Art. 70.** Na fixação da data de ingresso no serviço público, para fins de verificação do direito de opção pelas regras de que tratam os arts. 68 e 69, quando o servidor tiver ocupado, sem interrupção, sucessivos cargos na Administração Pública direta, autárquica e fundacional, em qualquer dos entes federativos, será considerada a data da investidura mais remota dentre as ininterruptas.

Assim, definida a data de ingresso no serviço, há de se aplicar a proporcionalidade aos proventos, o que será feito, no caso de aposentadorias por invalidez que tomem por base a média contributiva, o resultado de seu confronto com a última remuneração do servidor, conforme impõe a Orientação Normativa nº 002/2009:

**Art. 62.** Para o cálculo do valor inicial dos proventos proporcionais ao tempo de contribuição, será utilizada fração cujo numerador será o total desse tempo e o denominador, o tempo necessário à respectiva aposentadoria voluntária com proventos integrais, conforme inciso III do art. 58, não se aplicando a redução no tempo de idade e contribuição de que trata o art. 60, relativa ao professor.

§ 1º No cálculo dos proventos proporcionais, o valor resultante do cálculo pela média será previamente confrontado com o limite de remuneração do cargo efetivo previsto no § 9º do art. 61, para posterior aplicação da fração de que trata o *caput*.

§ 2º Os períodos de tempo utilizados no cálculo previsto neste artigo serão considerados em número de dias.

No que tange aos proventos integrais, há de se ressaltar que o conceito de acidente de trabalho e o de moléstia profissional é aquele adotado na legislação específica do Regime Próprio, autorizando a inexistência destes a aplicação das definições contidas no Regime Geral, por força do que prevê o § 12 do art. 40 da Constituição Federal.

Já com relação ao rol legal de doenças contagiosas, incuráveis ou graves, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 656.860, com repercussão geral, reconheceu sua taxatividade, ou seja, não se admite que sejam atribuídos proventos integrais à aposentadoria por invalidez, cuja causa não seja uma daquelas doenças previstas na legislação local.

Por fim, o reajuste dos proventos, no caso de ingresso anterior à data mencionada na Emenda Constitucional nº 70/2012 (31/12/2003) o reajuste observará a regra da paridade/isonomia com os servidores da ativa, enquanto para os que ingressaram depois será aplicada a regra de preservação do valor real do benefício.

### **Aposentadoria Compulsória**

A Constituição Federal, ao regular a aposentadoria compulsória, estabelece que:

**Art. 40 (...)**

§ 1º (...)

II – compulsoriamente, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, aos 70 (setenta) anos de idade, ou aos 75 (setenta e cinco) anos de idade, na forma de lei complementar;

Como o próprio nome já diz, a aposentadoria compulsória se constitui em benefício de natureza obrigatória tanto para o servidor quanto para a Administração Pública. Ou seja, a partir do momento em que o servidor efetivo atinge a idade-limite de permanência no serviço ativo, há de se promover a sua inativação, cabendo ao ente federado e a seu Regime Próprio tomarem todas as providências para tanto.

Com o advento da Emenda Constitucional nº 88/2015, estabeleceu-se que a aposentadoria compulsória poderia se dar tanto aos 70 (setenta) anos quanto aos 75 (setenta e cinco) anos de idade, conforme dispusesse lei complementar. A mesma emenda previu a idade de 75 (setenta e cinco) anos para os integrantes dos Tribunais Superiores do Poder Judiciário e para os Ministros do Tribunal de Contas da União.

Já para os demais servidores, compete à lei complementar a definição de qual idade será aplicada; para tanto, editou-se, em nível federal, a Lei Complementar nº 152/2015 definindo que a aposentadoria compulsória, em todos os entes federados, dar-se-ia aos 75 (setenta e cinco) anos de idade, ressalvados os agentes diplomáticos para os quais estabeleceu-se regra de transição.

O mencionado diploma legal constitui-se em norma de natureza geral editada com fundamento no art. 24 da Constituição Federal, que regula a competência concorrente entre os entes federados para legislar sobre previdência social.

Assim, deve ser aplicada por todos os Regimes Próprios, à medida que as leis locais que estabelecem idade diversa são incompatíveis com a lei federal e, por conseguinte, estão revogadas.

É importante destacar que, na aposentadoria compulsória, todos os fatos administrativos ocorridos após o servidor atingir os 75 (setenta e cinco) anos de idade não poderão ser computados em sua aposentadoria, ou seja, o tempo de contribuição posterior a essa data, bem como progressões, promoções ou aumentos não podem ser considerados no momento do cálculo dos proventos. Isso porque a aposentadoria compulsória começa a produzir efeitos na data em que o servidor atinge os 75 (setenta e cinco) anos de idade, devendo, inclusive o ato de concessão retroagir efeitos a essa data.

A Constituição Federal, ao disciplinar o benefício, estabelece que os proventos serão proporcionais ao tempo de contribuição, proporcionalidade essa que deve ser calculada na forma apregoada pelos §§ 1º e 2º do art. 62 da Orientação Normativa nº 002/2009.

Já o seu reajuste observará as regras atinentes à preservação do valor real do benefício.

### **Aposentadorias Voluntárias**

A Constituição Federal traz, ainda, no art. 40, as regras para concessão de aposentadorias voluntárias, consistentes, hoje, na aposentadoria por idade e na por tempo de contribuição, denominada por alguns de aposentadoria por idade e tempo de contribuição, ante as exigências constitucionais impostas aos servidores.

Além disso, a redação constitucional conta, ainda, com as regras de aposentadoria especial e dos professores, que também se constituem em inativações voluntárias, bem como com as regras de transição estabelecidas nas reformas promovidas em 1998, 2003 e 2005.

Nunca é demais lembrar que a série de reformas promovidas na previdência do servidor, fez com que o benefício de aposentadoria voluntária passasse a contar com mais de um requisito cujo preenchimento deve ser pleno para fruição do direito ao benefício, isso porque se trata de requisitos cumulativos.

Feitas essas considerações iniciais, passa-se à análise das possibilidades de aposentadoria voluntária contidas na Constituição Federal e nas emendas que lhe foram impostas.

### **Aposentadoria por Tempo de Contribuição**

A Constituição Federal estabelece regra geral para a concessão de aposentadoria por tempo de contribuição, cujo teor é o seguinte:

**Art. 40. (...)**

§ 1º (...)

III – voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições:

a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher;

A aposentadoria por tempo de contribuição, por essa regra, constitui-se na única modalidade voluntária por tempo aplicada aos servidores cujo ingresso no serviço público se deu após o advento da Emenda Constitucional nº 41/2003.

Entretanto, como se trata de benefício voluntário, suas regras podem alcançar, por opção, aqueles que, tendo ingressado antes de 31 de dezembro de 2003 (data da publicação da Emenda Constitucional nº 41/2003) não desejem aguardar o preenchimento dos requisitos de qualquer das regras de transição.

Suas regras podem ser assim sintetizadas:

<b>Requisitos</b>	<b>Homem</b>	<b>Mulher</b>
Idade	65 anos	60 anos
Tempo de Contribuição	35 anos	30 anos
Tempo de Serviço Público	10 anos	10 anos
Tempo no Cargo	5 anos	5 anos

As definições de tempo de serviço público e de cargo efetivo estão contidas na Orientação Normativa nº 002/2009 nos seguintes termos:

VI – cargo efetivo: o conjunto de atribuições, deveres e responsabilidades específicas definidas em estatutos dos entes federativos cometidas a um servidor aprovado por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos;

(...)

VIII – tempo de efetivo exercício no serviço público: o tempo de exercício de cargo, função ou emprego público, ainda que descontínuo, na Administração direta, indireta, autárquica, ou fundacional de qualquer dos entes federativos;

Acerca do tempo no cargo efetivo, é preciso destacar que este deve ser desempenhado no mesmo ente federado e que não são considerados como tal aqueles em que não houver o exercício das atribuições do cargo aliado à realização de contribuições previdenciárias.

Portanto, os períodos de licença sem remuneração, ainda que seja autorizado por lei local que o servidor continue a contribuir para o Regime Próprio, não pode ser considerado como exercício do cargo efetivo.

Por outro lado, a legislação local pode definir que os períodos de licença remunerada sejam considerados como tempo de contribuição, mesmo não havendo a prestação do labor, daí a necessidade de se analisar a legislação local acerca do conceito de efetivo exercício, bem como que as alterações de nomenclatura do cargo não implicam recontagem do lapso temporal, conforme se depreende da Orientação Normativa nº 002/2009:

**Art. 74.** Na contagem do tempo no cargo efetivo e do tempo de carreira para verificação dos requisitos de concessão de aposentadoria, deverão ser observadas as alterações de denominação efetuadas na legislação aplicável ao servidor, inclusive no caso de reclassificação ou reestruturação de cargos e carreiras.

Já com relação a tempo de serviço público, merece destaque o fato de que este pode ser prestado em qualquer ente federado e, para efeito de cumprimento desse

requisito, de forma descontínua, ou seja, admite-se que tenha havido interrupção entre os vínculos junto à Administração Pública. Sem contar que a atuação pode se dar tanto na Administração direta quanto na indireta (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista) dos entes federados.

Considera-se como tempo de contribuição o período em que o servidor contribuiu para o Regime Previdenciário no qual está ou esteve filiado em razão do exercício das atribuições de seu cargo, função ou emprego, por períodos considerados por lei como de efetivo exercício, bem como aqueles interstícios cujo pagamento da contribuição decorre de autorização ou imposição legal expressa, mesmo que corresponda a período em que não houve prestação de serviço ou que não seja considerado como tal.

Tal conceituação deriva do fato de a Emenda Constitucional nº 20/1998, em seu art. 4º, reconhecer como tempo de contribuição todo o período de serviço anterior a sua edição, ratificando-se, com isso, que as férias e licenças-prêmio não fruídas até 16/12/1998, mas que o período aquisitivo se completou anteriormente a essa data, serão consideradas como tempo de contribuição.

Além disso, abarca a possibilidade de que os períodos de licença sem remuneração sejam considerados como tempo de contribuição, quando houver previsão legal do respectivo ente federado nesse sentido.

O tempo de contribuição abrange os lapsos relativos aos períodos atinentes a todos os regimes aos quais o servidor esteve vinculado, sendo que o período de outros regimes somente poderá ser computado se não for concomitante.

Tempo concomitante consiste no fato de o tempo que se pretende contar corresponder a período em que exista vínculo com o Regime Próprio em que se dará a aposentadoria ou, ainda, a período de outro Regime Previdenciário que também se pretende averbar.

A averbação de tempo de contribuição cumprido em um regime de previdência social para efeito de aposentadoria em outro regime é o reconhecimento e assentamento desse tempo em documento hábil da Administração Pública, visando ao seu cômputo para efeito de aposentadoria, na forma da contagem recíproca, assegurada pelo § 9º do art. 201 da Constituição Federal.

O instrumento adequado à concretização da averbação é a Certidão de Tempo de Contribuição, que deve ser expedida com observância dos ditames contidos na Portaria nº 154/2008, ou seja, não compete ao Regime Próprio em que se dará a

concessão da aposentadoria reconhecer ou não a existência de tempo de contribuição junto a outro Regime, muito menos contestar o período líquido indicado, devendo apenas averbá-lo ou não.

No caso de não averbação, em razão de se tratar de tempo concomitante, deverá ocorrer o indeferimento direto; já se houver vício ou erro na certidão, poderá o RPPS encaminhá-la à Unidade Gestora de origem para ratificação do teor da certidão ou emissão de uma nova. Lembrando sempre que tal envio encontra-se no âmbito da discricionariedade do RPPS, já que a apresentação da CTC correta é uma obrigação do servidor; assim sendo, pode-se solicitar a ele que assim o faça.

A Constituição Federal, ao disciplinar o benefício, estabelece que os proventos serão integrais, integralidade essa obtida pela aplicação das regras previstas na Lei nº 10.887/2004, ou seja, a média contributiva.

Já o seu reajuste observará as regras atinentes à preservação do valor real do benefício.

### **Aposentadoria por Idade**

Ao tratar da aposentadoria por idade, a Constituição previu que:

**Art. 40. (...)**

§ 1º (...)

(...)

III – voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições:

(...)

b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição.

Preliminarmente, é preciso destacar que a aposentadoria por idade, na forma preconizada no dispositivo acima mencionado, inclusive com relação ao cálculo dos proventos, alcança os servidores que optarem por inativar-se por esta regra e que preencham tais requisitos após o advento da Emenda Constitucional nº 41/2003, independentemente de sua data de ingresso no serviço público.

As regras atinentes à aposentadoria por idade podem ser assim sintetizadas:

Requisitos	Homem	Mulher
Idade	65 anos	60 anos
Tempo de Serviço Público	10 anos	10 anos
Tempo no Cargo	5 anos	5 anos

As definições de tempo de serviço público e de cargo efetivo estão contidas na Orientação Normativa nº 002/2009 nos seguintes termos:

VI – cargo efetivo: o conjunto de atribuições, deveres e responsabilidades específicas definidas em estatutos dos entes federativos cometidas a um servidor aprovado por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos;

(...)

VIII – tempo de efetivo exercício no serviço público: o tempo de exercício de cargo, função ou emprego público, ainda que descontínuo, na Administração direta, indireta, autárquica, ou fundacional de qualquer dos entes federativos;

Acerca do tempo no cargo efetivo, é preciso destacar que este deve ser desempenhado no mesmo ente federado e que não são considerados como tal aqueles em que não houver o exercício das atribuições do cargo aliado à realização de contribuições previdenciárias.

Portanto, os períodos de licença sem remuneração, ainda que seja autorizado por lei local que o servidor continue a contribuir para o Regime Próprio, não podem ser considerados como exercício do cargo efetivo.

Por outro lado, a legislação local pode definir que os períodos de licença remunerada serão considerados como tempo de contribuição, mesmo não havendo a prestação do labor, daí a necessidade de se analisar a legislação local acerca do conceito de efetivo exercício.

As alterações de nomenclatura do cargo não implicam recontagem do lapso temporal, conforme se depreende da Orientação Normativa nº 002/2009:

**Art. 74.** Na contagem do tempo no cargo efetivo e do tempo de carreira para verificação dos requisitos de concessão de

aposentadoria, deverão ser observadas as alterações de denominação efetuadas na legislação aplicável ao servidor, inclusive no caso de reclassificação ou reestruturação de cargos e carreiras.

Já com relação a tempo de serviço público, merece destaque o fato de que este pode ser prestado em qualquer ente federado e, para efeito de cumprimento desse requisito, de forma descontínua, ou seja, admite-se que tenha havido interrupção entre os vínculos junto à Administração Pública. Sem contar que a atuação pode se dar tanto na Administração direta quanto na indireta (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista) dos entes federados.

A Constituição Federal, ao disciplinar o benefício, estabelece que os proventos sejam proporcionais ao tempo de contribuição, proporcionalidade essa que deve ser calculada na forma apregoada pelos §§ 1º e 2º do art. 62 da Orientação Normativa nº 002/2009.

Já o seu reajuste observará as regras atinentes à preservação do valor real do benefício.

### **Regra de Transição do Art. 2º da EC nº 41/2003**

Em todas as modificações constitucionais que ensejaram alterações nas regras de concessão ou na forma de cálculo das aposentadorias dos servidores públicos, as emendas que as promoveram trouxeram regras de transição.

Na redação atual, a EC nº 41/2003 estabeleceu duas regras de transição, a primeira aplicável a quem ingressou em cargo efetivo até 16 de dezembro de 1998 com o seguinte teor:

**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 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.

Por essa regra, os requisitos para a inativação são:

<b>Requisitos</b>	<b>Homem</b>	<b>Mulher</b>
Idade	53 anos	48 anos
Tempo de Contribuição	35 anos	30 anos
Pedágio	20%	20%
Tempo no Cargo	5 anos	5 anos

Inicialmente, cumpre destacar que as observações feitas anteriormente relacionadas aos conceitos de tempo no cargo e tempo de contribuição se aplicam na

presente regra, restando apenas a definição do que vem a ser o acréscimo percentual exigido pela regra e sua forma de cálculo.

Esse percentual é popularmente conhecido como pedágio, correspondendo a um tempo de contribuição além do mínimo necessário para a concessão da aposentadoria voluntária por tempo de contribuição, no caso do homem, 35 (trinta e cinco) anos, e da mulher 30 (trinta) anos.

Seu cálculo é feito fazendo incidir o percentual de acréscimo sobre o tempo faltante para o atingimento dos lapsos temporais mencionados em 16 de dezembro de 1998.

Exemplificando: uma mulher que conte com 20 (vinte) anos de contribuição em 16/12/1998 poderá se aposentar quando contar com:

- 48 (quarenta e oito) anos de idade;
- 30 (trinta) anos de contribuição;
- Pedágio = 30 anos (tempo da regra geral) – 20 (tempo que possuía em 16/12/1998 = 10 anos);
- 10 anos x 20% (vinte por cento) = 2 anos;
- 5 (cinco) anos no cargo em que se dará a aposentadoria.

Então, nesse caso, para a concessão da aposentadoria, a mulher deverá contar com 48 anos de idade, 32 anos de contribuição sendo que destes, 2 (dois) anos corresponderão ao pedágio e cinco anos no cargo efetivo.

Saliente-se, ainda, que o cálculo do pedágio é feito em dias, ou seja, os períodos considerados devem ser convertidos em dia, sendo que aqui foi feito em anos para facilitar o entendimento.

Há de se ressaltar que a aplicação dessa regra aos magistrados, membros do Ministério Público e do Tribunal de Contas exigem a aplicação de um acréscimo de 17% (dezesete por cento) no tempo em que o homem possuía até 16 de dezembro de 1998.

Os proventos, nessa regra, são calculados com base na Lei nº 10.887/2004, ou seja, tomarão por base a média contributiva e serão reduzidos em 3,5% (três e meio por cento) por ano de idade que o servidor antecipar em razão da regra geral quando completar os requisitos até 31 de dezembro de 2005 e 5% (cinco por cento) para os que completarem os requisitos a partir de 1º de janeiro de 2006.

Então, imagine-se a mesma servidora que serviu de exemplo anteriormente; ela resolveu se aposentar com 48 anos de idade, tendo completado os requisitos

para a inativação na data de hoje, enquanto a idade da regra geral, para a mulher, é 55 (cinquenta e cinco) anos de idade, ou seja, “antecipou” sua aposentadoria em 7 (sete) anos.

Nesse caso, a redução será de 35% (trinta e cinco por cento) correspondente a 7 (número de anos antecipado) x 5 (percentual de redução por ano), percentual esse que será aplicado sobre o resultado da média, obtido após seu confronto com a última remuneração recebida pela servidora.

Importante frisar aqui que a idade a ser confrontada com a da regra geral será aquela que o(a) servidor(a) tiver no momento do requerimento do benefício, e seu reajuste observará as regras atinentes à preservação do valor real do benefício.

### **Regra de Transição do Art. 6º da EC nº 41/2003**

A mesma emenda trouxe outra regra de concessão, aplicável àqueles que ingressaram no serviço público até a data de sua publicação (31 de dezembro de 2003), restando estabelecido que:

**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.

Para essa regra, os requisitos são:

<b>Requisitos</b>	<b>Homem</b>	<b>Mulher</b>
Idade	60 anos	55 anos
Tempo de Contribuição	35 anos	30 anos
Tempo no Serviço Público	20 anos	20 anos
Tempo na Carreira	10 anos	10 anos
Tempo no Cargo	5 anos	5 anos

Os conceitos até aqui apresentados acerca de tempo de contribuição, tempo de serviço público e tempo no cargo são aplicáveis também nessa regra, tendo ela trazido uma novidade consistente na exigência de que se cumpra tempo mínimo na carreira, cujo conceito está lançado na Orientação Normativa nº 2/2009:

**Art. 2º (...)**

(...)

VII – carreira: a sucessão de cargos efetivos, estruturados em níveis e graus segundo sua natureza, complexidade e o grau de responsabilidade, de acordo com o plano definido por lei de cada ente federativo;

Os proventos serão integrais, sendo que, nesse caso, corresponderão à última remuneração sobre a qual incidiu a contribuição do servidor e o reajuste observará a regra da paridade entre a remuneração dos ativos e os proventos recebidos pelos aposentados.

**Regra de Transição do Art. 3º da EC nº 47/2005**

A modificação promovida em 2005 introduziu nova regra de transição aplicável àqueles que ingressaram no serviço público até 16 de dezembro de 1998, com a seguinte redação:

**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.

Para essa regra, os requisitos são:

<b>Requisitos</b>	<b>Homem</b>	<b>Mulher</b>
Idade	60 anos	55 anos
Tempo de Contribuição	35 anos	30 anos
Tempo no Serviço Público	25 anos	25 anos
Tempo na Carreira	15 anos	15 anos
Tempo no Cargo	5 anos	5 anos

Aplicando-se aqui todos os conceitos já mencionados.

Além disso, por essa regra, para cada ano de contribuição que supere o mínimo exigido será reduzido um na idade estabelecida, ou seja, o homem que contar com 36 (trinta e seis) anos de contribuição poderá se aposentar com 59 (cinquenta e nove) anos de idade, desde que cumpridos os demais requisitos e no caso da servidora que conte com 31 (trinta e um) anos de contribuição, a idade mínima será 54 (cinquenta e quatro) anos, de forma que a soma de idade e tempo de contribuição atinja 95 anos para o homem e 85 anos para a mulher.

É importante destacar que não cabe, aqui, a redução de um ano de contribuição por ter o servidor ultrapassado a idade mínima exigida pela regra.

Os proventos serão integrais, sendo que, nesse caso, corresponderão à última remuneração sobre a qual incidiu a contribuição do servidor e o reajuste observará a regra da paridade entre a remuneração dos ativos e os proventos recebidos pelos aposentados.

### **Aposentadoria Especial**

Como o próprio nome indica, a aposentadoria especial decorre de eventos de natureza diferenciada daquelas situações que caracterizam a aposentadoria ordinária.

A Constituição Federal estabelece que:

#### **Art. 40. (...)**

(...)

§ 4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores:

I – portadores de deficiência;

II – que exerçam atividades de risco;

III – cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.

Há de se ressaltar que, na literalidade do dispositivo, admite-se que se estabeleçam regras especiais tanto para as aposentadorias voluntárias quanto para a compulsória, à medida que se estabelece que as normas podem estabelecer requisitos e critérios diferenciados dos estabelecidos no art. 40 e tal dispositivo regula ambas as modalidades de aposentadoria.

Além disso, nos termos da regra maior, a aposentadoria especial para o servidor público poderá ocorrer nas três hipóteses elencadas nos incisos, desde que editadas leis complementares estabelecendo os requisitos e critérios para a sua concessão.

Leis complementares essas, conforme entendimentos predominantes, de caráter nacional, e, nesse aspecto, é preciso ressaltar que, por força do parágrafo único do art. 5º da Lei nº 9.717/1998 os entes federados não podem conceder aposentadorias especiais enquanto não forem editadas leis gerais regulando o benefício.

Assim, hoje, só existe regulamentação acerca da concessão de aposentadoria especial para os policiais, no caso, a Lei Complementar nº 51/1985 com as alterações que lhe foram promovidas por intermédio da Lei Complementar nº 144/2014.

De outra monta, os Tribunais, em especial, o Supremo Tribunal Federal, tem lançado uma série de decisões acerca do benefício, razão pela qual se deve analisar todos os incisos enumerados no parágrafo.

### **Servidores com Deficiência**

A ausência de legislação específica acerca da concessão de aposentadoria especial para os servidores com deficiência impede a concessão do benefício.

Ocorre que, objetivando fazer valer a norma constitucional, tais servidores têm ingressado com mandados de injunção junto ao Supremo Tribunal Federal buscando decisões que obriguem os Regimes Próprios a analisar seu pleito com base na legislação que rege o benefício para os segurados de Regime Geral e têm logrado êxito.

Assim, a análise de pleitos de aposentadoria especial de servidores com deficiência pressupõe a existência de decisão proferida em mandado de injunção ou em outra medida judicial determinando a aplicação das regras estabelecidas na Lei Complementar federal nº 142/2013.

A decisão judicial nesses casos, em regra, não determina a concessão do benefício, mas, sim, que o pleito seja analisado com fundamento na citada lei complementar.

É fato que a legislação do Regime Geral conta com uma série de regras de difícil aplicação no âmbito do Regime Próprio, daí o Ministério da Previdência ter editado a Instrução Normativa nº 02/2014.

Instrução normativa em que merece destaque a orientação de que o servidor deve contar, para a concessão do benefício, com 10 anos de serviço público e cinco no cargo, além de trazer as regras para a aferição da existência ou não de deficiência e seus níveis, de forma a se verificar com quanto tempo de contribuição se dará a inativação, bem como a previsão de que os proventos serão calculados com base na média contributiva e o reajuste observar a preservação do valor real do benefício.

### **Servidores que Exercem Atividade de Risco**

O inciso II do § 4º do art. 40 da Constituição Federal elenca a possibilidade de aposentadoria para aqueles servidores que exercem atividades que colocam em risco a sua integridade física ou mesmo a sua vida.

Essa é a única hipótese em que há lei regulando a concessão do benefício, contudo, o diploma legal é específico, alcançando apenas os policiais, referência essa que abarca policiais civis, federais e rodoviários federais.

Nessa hipótese, os requisitos são os elencados na Lei Complementar nº 51/1985 com as alterações que lhe foram promovidas pela Lei Complementar nº 144/2014, cuja redação atual é a seguinte:

**Art. 1º** O servidor público policial será aposentado:

I – (revogado)

II – voluntariamente, com proventos integrais, independentemente da idade:

*a)* após 30 (trinta) anos de contribuição, desde que conte, pelo menos, 20 (vinte) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, se homem;

*b)* após 25 (vinte e cinco) anos de contribuição, desde que conte, pelo menos, 15 (quinze) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, se mulher.

Vale destacar que o Supremo Tribunal Federal já firmou entendimento no sentido de que a aposentadoria destinada aos policiais é constitucional, portanto, não cabe mais qualquer discussão nesse sentido.

### **Servidores Expostos a Agentes Nocivos**

Inicialmente, a ausência de legislação específica, também aqui, atuava como fator impeditivo à concessão do benefício, até que o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula Vinculante nº 33, cujo teor é o seguinte:

Aplica-se ao servidor público, no que couber, as regras do regime geral da previdência social sobre aposentadoria especial de que trata o artigo 40, § 4º, inciso III, da Constituição Federal, até a edição de lei complementar específica.

A súmula vinculante, por força da lei, constitui-se em decisão que obriga tanto o Poder Judiciário quanto a Administração Pública, assim, a partir de sua edição, deixou de ser necessário o ingresso em Juízo pleiteando a aplicação das normas do Regime Geral de Previdência em âmbito de Regime Próprio, ou seja, agora os

servidores que atuam expostos a agentes nocivos podem pleitear diretamente o benefício junto à unidade gestora que terá que fazer a análise deste, tomando por base os regramentos do INSS e a Instrução Normativa nº 001/2010.

Dessa IN merece destaque a orientação de que o servidor deve contar, para a concessão do benefício, com 10 anos de serviço público e cinco no cargo, além de trazer as regras para a aferição da existência ou não de exposição a agentes nocivos; bem como a previsão de que os proventos serão calculados com base na média contributiva e o reajuste observar a preservação do valor real do benefício.

Por fim, há de se ressaltar, ainda que, em sede de Regime Geral, é admissível a chamada conversão de tempo, em que períodos especiais podem ser convertidos em outros períodos especiais ou em período comum, hipótese essa vedada no âmbito do Regime Próprio, conforme entendimentos reiterados da Corte Suprema.

## **Aposentadoria do Professor**

A Constituição Federal prevê que:

**Art. 40. (...)**

(...)

§ 5º Os requisitos de idade e de tempo de contribuição serão reduzidos em cinco anos, em relação ao disposto no § 1º, III, *a*, para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.

Objetivando regulamentar o referido dispositivo constitucional, a Lei nº 11.301/2006 alterou a LOPB para acrescentar que:

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

Tal norma foi submetida ao crivo do Supremo Tribunal Federal, por intermédio da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.772, na qual se decidiu pela inconstitucionalidade da aposentadoria do professor em favor dos especialistas em educação, tendo a decisão a seguinte ementa:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE MANEJADA CONTRA O ART. 1º DA LEI FEDERAL Nº 11.301/2006, QUE ACRESCENTOU O § 2º AO ART. 67 DA LEI Nº 9.394/1996. CARREIRA DE MAGISTÉRIO. APOSENTADORIA ESPECIAL PARA OS EXERCENTES DE FUNÇÕES DE DIREÇÃO, COORDENAÇÃO E ASSESSORAMENTO PEDAGÓGICO. ALEGADA OFENSA AOS ARTS. 40, § 5º, E 201, § 8º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INOCORRÊNCIA. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE, COM INTERPRETAÇÃO CONFORME.

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

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

III – Ação direta julgada parcialmente procedente, com interpretação conforme, nos termos supra. (ADI nº 3.772, Relator: Min. Carlos Britto, Relator p/ Acórdão: Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 29/10/2008, DJe-059, divulg. 26/3/2009, public. 27/3/2009, Republicação: DJe 204, divulg. 28/10/2009, public. 29/10/2009, Ement Vol. 02380-01, p. 80 RTJ, Vol. 00208-03, p. 00961)

A partir daí, é possível afirmar que o professor da educação infantil, do ensino fundamental ou do médio que exerça a docência, a direção da escola, a coordenação ou o assessoramento pedagógico no âmbito da escola terá regras diferenciadas para

sua aposentadoria, passando sua aposentadoria a poder ser concedida a partir do preenchimento dos seguintes requisitos:

<b>Requisitos</b>	<b>Homem</b>	<b>Mulher</b>
Idade	55 anos	50 anos
Tempo de Contribuição	30 anos	25 anos
Tempo no Serviço Público	10 anos	10 anos
Tempo no Cargo	5 anos	5 anos

Nesse ponto, fica evidente que a aplicação dessa regra alcança somente os professores que atuem nessas condições, não sendo admitida sua extensão aqueles que ocupem somente os cargos de direção, de coordenação ou de assessoramento pedagógico.

Além disso, aplicam-se aqui os conceitos de serviço público e de cargo já exaustivamente debatidos aqui.

No que tange aos professores, cumpre ressaltar ainda que a existência de regra específica não impede que a inativação venha a se dar com base nas regras destinadas aos demais servidores, quando este não conseguir completar os requisitos alusivos ao exercício do magistério.

Os proventos são integrais, calculados com base na Lei nº 10.887/2004, e reajustados com base na regra da preservação do valor real do benefício.

### **Regra de Transição do Art. 2º da EC nº 41/2003**

A regra de transição contida no art. 2º da Emenda Constitucional nº 41/2003 também permitiu sua aplicação em favor dos professores que atuam no magistério, restando estabelecido que:

**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 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.

(...)

§ 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.

Por essa regra, os requisitos para a inativação são:

<b>Requisitos</b>	<b>Homem</b>	<b>Mulher</b>
Idade	53 anos	48 anos
Tempo de Contribuição	35 anos	30 anos
Pedágio	20%	20%
Tempo no Cargo	5 anos	5 anos

Inicialmente, cumpre destacar que as observações feitas anteriormente relacionadas aos conceitos de tempo no cargo e tempo de contribuição se aplicam na presente regra, restando, apenas, a definição do que vem a ser o acréscimo percentual exigido pela regra e sua forma de cálculo.

Esse percentual é popularmente conhecido como pedágio, correspondendo a um tempo de contribuição além do mínimo necessário para a concessão da aposentadoria voluntária por tempo de contribuição, no caso do homem 35 (trinta e cinco) anos e da mulher 30 (trinta) anos, sendo que no caso do magistério somente será feito após a aplicação do acréscimo previsto no § 5º.

Exemplificando: uma professora que conte com 20 (vinte) anos de contribuição de magistério em 16/12/1998 poderá se aposentar quando contar com:

- 48 (quarenta e oito) anos de idade;
- 30 (trinta) anos de contribuição;
- Tempo faltante – 20 (tempo que possuía em 16/12/1998) + 20% + 24 (vinte e quatro) anos;
- Pedágio = 30 anos (tempo da regra geral) – 24 (tempo que possuía em 16/12/1998 + acréscimo) = seis anos;
- 6 anos x 20% (vinte por cento) = um ano, dois meses e 13 dias;
- 5 (cinco) anos no cargo em que se dará a aposentadoria.

Então, nesse caso, para a concessão da aposentadoria, a mulher deverá contar com 48 anos de idade, 31 anos, dois meses e 13 dias de contribuição em magistério e cinco anos no cargo efetivo.

Saliente-se, ainda, que o cálculo do pedágio é feito em dias, ou seja, os períodos considerados devem ser convertidos em dia, sendo que aqui foi feito em anos para facilitar o entendimento.

Os proventos, nessa regra, são calculados com base na Lei nº 10.887/2004, ou seja, tomarão por base a média contributiva e serão reduzidos em 3,5% (três e meio por cento) por ano de idade que o servidor antecipar em razão da regra geral do professor quando completar os requisitos até 31 de dezembro de 2005 e 5% (cinco por cento) para os que completarem os requisitos a partir de 1º de janeiro de 2006.

Então, imagine-se a mesma servidora que serviu de exemplo anteriormente. Ela resolveu se aposentar com 48 anos de idade, tendo completado os requisitos para a inativação na data de hoje, enquanto a idade da regra geral, para a mulher, é 50 (cinquenta) anos de idade, ou seja, “antecipou” sua aposentadoria em 2 (dois) anos.

Nesse caso, a redução será de 10% (dez por cento) correspondente a 2 (número de anos antecipado) x 5 (percentual de redução por ano, percentual esse que será

aplicado sobre o resultado da média, obtido após seu confronto com a última remuneração recebida pela servidora.

Importante frisar aqui que a idade a ser confrontada com a da regra geral será aquela que o(a) servidor(a) tiver no momento do requerimento do benefício, e o seu reajuste observará as regras atinentes à preservação do valor real do benefício.

### **Regra de Transição do Art. 6º da EC nº 41/2003**

Assim como a regra do art. 6º da mesma emenda, restando estabelecido que:

**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.

Para essa regra, os requisitos são:

<b>Requisitos</b>	<b>Homem</b>	<b>Mulher</b>
Idade	55 anos	50 anos
Tempo de Contribuição	30 anos	25 anos
Tempo no Serviço Público	20 anos	20 anos
Tempo na Carreira	10 anos	10 anos
Tempo no Cargo	5 anos	5 anos

Os conceitos até aqui apresentados acerca de tempo de contribuição, tempo de serviço público, tempo na carreira e tempo no cargo são aplicáveis também nessa regra.

Os proventos serão integrais, sendo que, nesse caso, corresponderão à última remuneração sobre a qual incidiu a contribuição do servidor e o reajuste observará a regra da paridade entre a remuneração dos ativos e os proventos recebidos pelos aposentados.

## **PROVENTOS**

A partir do momento em que o servidor passa à inatividade, não mais receberá remuneração e, sim, proventos a serem calculados de acordo com a regra em que se dará a aposentadoria.

### **Proventos Integrais**

Os proventos integrais correspondem a 100% (cem por cento) de sua base de cálculo, indicada pela regra de concessão da aposentadoria estabelecida constitucionalmente.

Assim, pode corresponder tanto à totalidade da média contributiva quanto à última remuneração sobre a qual incidiu contribuição.

No primeiro caso, deverão ser observadas integralmente as regras de cálculo contidas na Lei nº 10.887/2004, enquanto que, no segundo, o valor será idêntico à remuneração que serviu de base para a definição da incidência da última contribuição previdenciária paga pelo servidor antes da aposentadoria.

### **Proventos Proporcionais**

Correspondem à aplicação de determinada proporção no valor dos proventos que resultariam na integralidade, sendo calculada mediante a divisão do tempo pelo qual o servidor contribuiu pelo tempo mínimo de contribuição exigido para a concessão de aposentadoria pela regra geral da aposentadoria por tempo de contribuição para o homem 35 (trinta e cinco) anos e, para a mulher, 30 (trinta) anos.

### **Limite**

A Constituição Federal estabelece que, por ocasião de sua concessão, os proventos de aposentadoria não podem ser superiores à última remuneração recebida

pelo servidor, ou seja, tanto na aplicação da regra contida na Lei nº 10.887/2004 (proventos integrais) quanto nos casos de proventos proporcionais, os resultados devem ser confrontados com a última remuneração do cargo efetivo do servidor e reduzidos até o valor desta, se for o caso.

### **Reajuste**

Assim como o cálculo dos proventos, o seu reajuste encontra-se sujeito à regra de aposentadoria pela qual foi concedido benefício em favor do servidor, podendo se dar com base na isonomia ou na preservação do valor real.

### **Paridade**

Segundo essa regra, todos os aumentos concedidos aos servidores na ativa devem ser estendidos aos aposentados e pensionistas, ainda que estes sejam decorrentes de modificações na estrutura da carreira que era integrada pelo servidor quando ele se encontrava na ativa, conforme apregoa o art. 7º da Emenda Constitucional nº 41/2003.

Então, os aumentos, sejam de tabela, sejam os concedidos de forma indireta ou ainda aqueles provenientes da criação de novos adicionais ou gratificações, alcançam os inativos abarcados por essa regra.

### **Preservação do Valor Real**

Já a preservação do valor real implica a incidência de índice de reajuste específico com o objetivo de assegurar o valor real do benefício, em razão das modificações levadas a efeito no art. 15 da Lei nº 10.887/2004 tais índices devem ser definidos nos termos apregoados pela Orientação Normativa nº 02/2009, *in verbis*:

**Art. 83.** A partir de janeiro de 2008, os benefícios de aposentadoria de que tratam os arts. 56, 57, 58, 59, 60 e 67 e de pensão previstas no art. 66, concedidos a partir de 20 de fevereiro de 2004, devem ser reajustados para preservá-los, em caráter permanente, o valor real, nas mesmas datas e índices utilizados para fins de reajustes dos benefícios do RGPS, excetuadas as pensões derivadas dos proventos de servidores falecidos que tenham se aposentado em conformidade com o art. 69.

§ 1º No período de junho de 2004 a dezembro de 2007, aplica-se, aos benefícios de que trata o *caput*, o reajustamento de acordo

com a variação do índice oficial de abrangência nacional adotado pelo ente federativo nas mesmas datas em que se deram os reajustes dos benefícios do RGPS.

§ 2º Na ausência de adoção expressa, pelo ente, no período de junho de 2004 a dezembro de 2007, do índice oficial de reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, aplicam-se os mesmos índices utilizados nos reajustes dos benefícios do RGPS.

## **Acúmulo**

E o acúmulo de proventos é possível quando se estiver diante de aposentadorias concedidas com fundamento nas regras constitucionais que autorizam o acúmulo de cargos, podendo, ainda, ser cumulados com remuneração de cargo eletivo ou de direção, chefia ou assessoramento, bem como outro cargo efetivo cumulável na forma constitucional.

## **Abono de Permanência**

O Abono de Permanência consiste em gratificação de natureza remuneratória com valor equivalente ao da contribuição previdenciária paga pelo servidor que, tendo completado os requisitos para a aposentadoria, opte por permanecer na atividade.

Sua concessão pressupõe a existência de autorização constitucional para tanto, razão pela qual alcança aqueles que estiverem abarcados pelos arts. 2º e 3º da Emenda Constitucional nº 41/2003 e pela regra geral de aposentadoria voluntária por tempo de contribuição contida no art. 40, § 1º, III, *a*.

Ainda em termos de regra geral, alcança a aposentadoria dos professores e a aposentadoria especial, nesse caso específico, por força de decisão do Supremo Tribunal Federal.

O recebimento do abono de permanência pelo servidor que cumpriu todos os requisitos para obtenção da aposentadoria voluntária, com proventos integrais ou proporcionais, em quaisquer dessas hipóteses: por idade e tempo de contribuição e especial do professor (regra permanente), art. 2º da EC nº 41/2003 (regra de transição), e art. 40, inciso III, *a* e *b*, da CF na redação dada pela EC nº 20/1998 e pelo art. 8º, *caput* e § 1º, da EC nº 20/1998 (regra do direito adquirido), não constitui impedimento à concessão do benefício de acordo com outra regra vigente, inclusive

aquelas previstas nos arts. 6º da EC nº 41, e 3º da EC nº 47, desde que cumpridos os requisitos previstos para essas hipóteses.

Sua duração se estende até o falecimento do servidor, até ele completar a idade para a aposentadoria compulsória ou até sua aposentadoria por qualquer outra regra.

### **Direito Adquirido**

A Lei de Introdução ao Código Civil estabelece como conceito de direito adquirido: “os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixo, ou condição preestabelecida inalterável, a arbítrio de outrem”.

Portanto, a lei considera direito adquirido aquele em que se completaram todos os requisitos para o exercício do direito subjetivo.

As emendas constitucionais que promoveram reformas no Regime Próprio de Previdência Social dos servidores consolidaram o conceito de direito adquirido à aposentadoria, ao afirmar que sua concretização dar-se-á somente quando preenchidos os requisitos para a inativação.

No caso das aposentadorias, as regras constitucionais foram, ao longo dos anos, estabelecendo requisitos cumulativos, cujo preenchimento é obrigatório para a concessão do benefício, razão pela qual o direito adquirido somente ocorre quando preenchidos todos os requisitos constitucionalmente estabelecidos pela aposentadoria.

Por fim, cumpre destacar que, com as modificações promovidas em 1998 e 2003 que retiraram do cenário previdenciário regras até então vigentes, bem como modificaram a metodologia de cálculo dos proventos, ainda é possível que servidores venham a se aposentar com base em regras não mais vigentes.

Isso se dá justamente por terem completado os requisitos para a inativação antes da mudança constitucional e terem continuado a trabalhar, caracterizando, assim, seu direito adquirido ao benefício de aposentadoria, razão pela qual é possível afirmar que a aposentadoria rege-se pela lei da data do preenchimento dos requisitos para sua concessão, daí não se poder falar em direito adquirido quando nova norma entra no mundo jurídico e os requisitos da norma anterior não foram preenchidos.

Antes de abordar os demais benefícios destinados ao servidor, é preciso destacar que as regras que norteiam a sua aplicação e concessão serão aquelas estabelecidas por cada Regime Próprio com as observâncias contidas nas Orientações Normativas do Ministério da Previdência, razão pela qual aqui resumir-se-á a conceituá-los e destacar-se pontos relevantes.

## AUXÍLIO-DOENÇA

É o benefício pago ao servidor que se encontra incapaz temporariamente para o exercício das atribuições do cargo público ou de outro com ele compatível.

A incapacidade temporária significa que existe a perspectiva de restabelecimento da capacidade laboral no curto e médio prazo.

Há de se ressaltar que algumas legislações de Regimes Próprios fixam prazos para a duração do auxílio-doença, após os quais estabelecem que o servidor pode ser aposentado por invalidez ou mesmo continuar na condição de beneficiado pelo auxílio.

É importante frisar que isso não é uma regra dos Regimes Próprios, sendo sua aplicação possível somente onde haja legislação regulando-a e nos exatos termos nela previstos.

## SALÁRIO-FAMÍLIA

É o benefício pago ao servidor em razão de o mesmo possuir filhos menores de 14 (quatorze) anos ou equiparados ou filhos maiores inválidos, desde que seu rendimento não supere o limite máximo estabelecido pela respectiva Lei do Regime Próprio como renda máxima estipulada para seu pagamento.

## SALÁRIO-MATERNIDADE

Consiste no benefício pago à servidora durante o período em que ela se encontra em licença-maternidade (120 dias), equivalente à sua remuneração. Não se confunde salário-maternidade e licença-maternidade, porquanto esta é o período de afastamento da servidora para cuidar dos interesses da criança, e aquele, o benefício previdenciário correspondente.

No âmbito do Regime Geral, o salário-maternidade pode ser estendido até 180 (cento e oitenta) dias, conforme contido na Lei nº 11.770. Essa extensão só é possível às seguradas do Regime Próprio se houver previsão legal expressa no ente federado e, ainda assim, os 60 (sessenta) dias adicionais não poderão ser custeados com recursos previdenciários, já que se constitui uma benesse da Administração Pública.

## **PENSÃO POR MORTE**

A pensão por morte se constitui em benefício pago aos dependentes economicamente do servidor falecido, conforme estabelecer a legislação do respectivo Regime Próprio.

A morte real ou ficta do servidor gera o direito, aos dependentes, de receber pensão.

No que tange à legislação aplicável ao benefício de pensão por morte há de se ressaltar que, nos termos da Súmula nº 340 do Superior Tribunal de Justiça, aplica-se na sua concessão a legislação vigente no momento do óbito.

Assim, as regras para comprovação do direito ao benefício, a metodologia de cálculo, a forma pela qual o benefício será dividido entre os dependentes, as suas causas de extinção e, principalmente, o rol de possíveis beneficiários é aquele previsto na legislação local na data em que o servidor faleceu.

Com relação ao cálculo dos proventos, é preciso destacar que a Constituição Federal (art. 40, § 7º) estabeleceu metodologia de observância obrigatória por todos os Regimes, segundo a qual estes serão integrais até o limite máximo do salário de benefício do INSS e, nos casos de valores que superem esse limite, tal valor será acrescido de 70% (setenta por cento) do excedente.

Já os demais aspectos devem ser regulados pela legislação local, obviamente com as limitações impostas pela Orientação Normativa nº 002/2009, em especial o § 2º do art. 51.

Os reajustes dos proventos de pensão tomam por base o princípio da preservação do valor real do benefício, ressalvadas as hipóteses constitucionais nas quais expressamente se prevê que deve ser aplicada a regra da paridade, como é o caso da Emenda Constitucional nº 70/2012.

## **AUXÍLIO-RECLUSÃO**

Benefício pago aos dependentes do servidor público possuidor de baixa renda, conceito esse a ser definido no âmbito da legislação de cada Regime Próprio ou pela aplicação subsidiária das normas do Regime Geral no qual esse valor é definido anualmente.

O benefício do auxílio-reclusão será devido aos dependentes do servidor recluso que não estiver recebendo remuneração decorrente do seu cargo e será pago enquanto for titular desse cargo.



# CAPÍTULO 3

## ATUÁRIA, SUAS ORIGENS E CAMINHOS

Richard Mendes Duttsmann\*

### INTRODUÇÃO

A necessidade de proteção é instintiva, estimulando o homem na busca das condições para melhor enfrentamento das circunstâncias do meio em que vive. A integração em grupos oferece o primeiro nível de segurança contra ataques de predadores e eventos climáticos. Outros recursos são explorados, à medida que avança seu conhecimento sobre o ambiente.

A noção de seguro surge quando o desenvolvimento de atividades comerciais traz a percepção de que pode ocorrer perda de bens, devendo-se assumir uma atitude de resguardo.

Da Antiguidade sabemos que egípcios formavam caixa para socorro de vítimas de certos infortúnios. Comerciantes chineses viajavam em grupo e distribuíam suas mercadorias por diversas embarcações, de modo que o naufrágio de alguma não produzisse uma perda completa para um indivíduo. Árabes dividiam suas mercadorias por diferentes caravanas e por vários camelos numa mesma caravana. Financiadores de expedições comerciais impunham a cobrança de valores que compensassem a exposição à criminalidade, aumentando o custo do capital, o que induzia à formação de ações de mutualidade. Babilônios criaram uma associação em que se repunha ao dono o burro morto em viagem, ou o barco perdido numa tempestade. Banqueiros e comerciantes gregos beneficiavam-se da troca de informações que lhes oferecesse referências sobre mercados atrativos, rotas seguras e portos adequados. Financiadores atenienses cobravam alto prêmio de risco, cujo cálculo impunha um amplo conhecimento de fatores, como as características da embarcação, o tipo de carga e a rota escolhida.

---

\* Bacharel em Ciências Atuariais, Professor na Fundação Escola Nacional de Seguros (Funenseg/SP), Membro do Instituto Brasileiro de Atuária (IBA) e Sócio-Diretor do Escritório Técnico de Assessoria Atuarial S/S Ltda. (ETAA).

Ponto alto para o desenvolvimento do conhecimento sobre o assunto foi a iniciativa de Domitius Ulpiames, prefeito de Roma, durante o Império Romano, que estudou registros sobre nascimentos e mortes, conformando as bases das tábuas atuariais. Dessa Roma vem a origem do termo que define a ciência, denominando-se *actuarius* o escriba que redigia as atas do Senado, designação posteriormente aplicada ao escrivão público que registrava nascimentos e óbitos.

Romanos organizaram serviços de beneficência e funerários, cujos membros contribuíam antecipadamente, visando criar um fundo que fizesse frente aos custos de um enterro, ou que provesse pensão aos invalidados em combate, ou, ainda, pensões a quem atingisse o limite de idade na atividade militar.

Instituições mercantis do século XVII se comprometiam a pagar pensões vitalícias mediante recebimento de uma quantia única em dinheiro. Sem que houvesse base sustentável, o estabelecimento dessa quantia era puramente empírico, não raro produzindo a quebra da instituição e o prejuízo dos beneficiários.

Títulos públicos eram vendidos por governos, garantindo renda vitalícia ao tomador. Interessados em determinar apropriadamente a relação entre a obrigação assumida por prazo incerto e o preço a ser cobrado em contrapartida, tais governos deram a matemáticos a incumbência de encontrar soluções.

Notabilizaram-se estudiosos como Blaise Pascal, que delineou os princípios fundamentais da Teoria das Probabilidades; John Graunt formulou o primeiro exemplo do Método Estatístico; Edmond Halley deu forma às tábuas de mortalidade e trouxe à luz a Matemática Atuarial; Johan de Witt publicou trabalho sobre a avaliação de anuidade de vida, partindo de dados extraídos de registros de mortalidade; Reverendo Assherton sugeriu a formação de uma entidade que operacionalizasse seguros de vida; Richard Price apresentou a forma adequada para a regularização da legislação e a operação das sociedades seguradoras, possibilitando à organização o alcance do equilíbrio financeiro, bem como oferecendo ao segurado garantia em relação à poupança construída.

Entre os séculos XVIII e XIX, a Matemática Atuarial tomou corpo, destacando-se a construção e desenvolvimento de tábuas de mortalidade e o desenvolvimento das de comutação, que simplificam cálculos envolvendo probabilidades e juros compostos.

Este capítulo trará o foco para a aplicação da Atuária no âmbito previdenciário, cujos riscos que se pretende estudar relacionam-se à morte, incapacidade temporária, total ou permanente, aposentadoria, desemprego e auxílio financeiro.

## CONCEITOS BÁSICOS

**Atuária** é a ciência que reúne ferramentas do universo matemático e princípios do Direito, Economia e Finanças, visando avaliar e administrar riscos.

**Risco** remete à probabilidade de insucesso de determinado empreendimento, em função de acontecimento eventual, incerto, cuja ocorrência não depende exclusivamente da vontade dos interessados.

**Acaso** é algo sem causa final, que acontece sem objetivo determinado, sem finalidade. Fenômeno relacionado à aleatoriedade, à imprevisibilidade.

**Tempo** é a medida da duração dos processos financeiros.

**Atuário** é o profissional que mede o acaso e o tempo, portanto, o risco, combinando cálculo das probabilidades com matemática financeira, confrontando os recursos disponíveis com a projeção da despesa com encargos de aposentadorias e pensões, dentro de períodos futuros, assumindo rumos hipotéticos envolvendo rotatividade e evolução de salários e benefícios.

## FERRAMENTAS DO ATUÁRIO

**Matemática Financeira** é a disciplina que relaciona o valor do dinheiro e o tempo, mediante projeções de juros e inflação. O raciocínio básico parte do princípio de que, para se honrar um compromisso de determinado valor no futuro, pode-se dispor de um valor menor que, aplicado em uma conta que receba remuneração por juros, crescerá com os rendimentos no transcurso do período programado, o que o fará atingir aquela quantia.

**Tábuas de Mortalidade** são tabelas que associam, por faixa etária, a quantidade de pessoas expostas ao risco de morte à de pessoas que faleceram em determinado período. De forma simplificada, a construção de uma tábua considera:

- a experiência de um país, ou de empresas que reúnam registros, como as operadoras de seguros e previdência;
- a definição de um espaço de tempo que delimitará a coleta de dados;

- a influência da migração e imigração nos países, ou das admissões e demissões nas empresas, caracterizando a confrontação dos expostos ao risco com os existentes, acrescentando os que entraram e subtraindo os que saíram.

Dividindo-se a quantidade de falecimentos pela de expostos ao risco, obtém-se a taxa anual de mortalidade, o que permitirá estimar o número de pessoas para cada faixa etária, construindo-se uma Tábua de Sobrevivência.

**Funções Biométricas** são componentes matemáticas que configuram as tábuas de mortalidade e sobrevivência, a partir do conceito de oposição entre a probabilidade de alguém sobreviver e a de falecer.

Dizer que a probabilidade de alguém falecer é de 30% implica considerar que a probabilidade de não falecer (sobreviver) seja de 70%. A simbologia básica utilizada nessa disciplina assim se apresenta:

- $x$  representa determinada idade;
- $p_x$  é a probabilidade de alguém de idade  $x$  sobreviver à idade  $x+1$ ;
- $q_x$  é a probabilidade de alguém de idade  $x$  falecer antes de atingir a idade  $x+1$ ;
- $n$  representa quantidade de anos;
- $l_x$  é o número de pessoas vivas com idade  $x$ ;
- $d_x$  é o número de pessoas mortas entre os momentos  $x$  e  $x+1$ ;
- ${}_n p_x$  é a probabilidade de alguém de idade  $x$  sobreviver à idade  $x+n$ .

**Cálculo Atuarial:** aqui se unem os instrumentos básicos, permitindo calcular com qual probabilidade uma pessoa de idade  $x$  chegará viva à idade  $x+1$ , para receber um benefício de determinado valor.

O objetivo do cálculo é determinar as contribuições que manterão o equilíbrio financeiro dos planos de benefícios instituídos e administrados pelas entidades de previdência.

**Equilíbrio financeiro-atuarial** é um dos principais focos do cálculo atuarial, meta perseguida mediante a ponderação das obrigações de um plano de benefícios e os recursos disponíveis.

**Avaliação Atuarial** é o procedimento que revelará que recursos deverão ser arrecadados de modo a garantir o pagamento dos benefícios previstos, estabelecendo um

Plano de Custeio em que se dimensiona a contribuição necessária que, capitalizada e somada ao patrimônio constituído, honrará o compromisso com os benefícios.

**Reserva Matemática** é a constituição do patrimônio capaz de garantir os compromissos futuros, correspondendo à diferença entre os valores atuais dos benefícios futuros e os das contribuições futuras.

A Reserva Matemática é nula no início de um Plano de Benefícios, pois o compromisso do Plano (Custo) é igual ao dos participantes (Plano de Custeio), que iniciarão a construção do patrimônio. Com as contribuições realizadas ao longo do tempo reduz-se o compromisso dos participantes, enquanto o do Plano permanece o mesmo. A diferença entre esses valores apresentará a dimensão da Reserva Matemática no momento do cálculo. Define-se aí a Reserva Matemática de Benefícios a Conceder.

Em contraposição ao início do Plano, quando a Reserva é nula, pois os compromissos de Plano e de participantes são iguais, no momento em que se chega ao recebimento do benefício a Reserva é máxima, pois o participante encerrou suas contribuições, terminando seu compromisso. A essa integralização denomina-se Reserva Matemática de Benefícios Concedidos.

Relativamente ao momento da concessão, o benefício será classificado como Concedido quando o participante já goza do recebimento; A Conceder – Iminente, quando o participante já atingiu as condições de elegibilidade, mas ainda não requereu o benefício, e A Conceder – Não Iminente, quando o participante ainda não é elegível e se encontra na fase de contribuição (acumulação).

## **TIPOS DE PLANOS DE BENEFÍCIOS (BD, CD e CV)**

O atual formato dos planos previdenciários brasileiros vem dos anos 1970, quando a Lei nº 6.435 baseou-se nos poucos planos então em atividade para regulamentar o sistema de previdência privada.

Aqueles planos estabeleciam um valor de benefício no momento da adesão, devendo-se recalcular atuarialmente as contribuições, visando garantir a entrega do contratado.

Nos anos 1980 apareceram os planos em que, ao invés de se definir previamente o benefício, provocando variação nas contribuições, eram determinadas as contribuições, revelando-se o benefício uma consequência do esforço feito ao longo do processo de acumulação.

O início dos anos 2000 trouxe a regulamentação de um terceiro tipo de plano, em que se combinam características dos desenhos já descritos.

Atualmente, denominamos os primeiros como Planos de Benefício Definido (BD), os segundos como Planos de Contribuição Definida (CD), e os últimos como Planos de Contribuição Variável (CV).

Há que se chamar a atenção para o tratamento que foi dado aos planos CV, inicialmente, abordado na legislação referente às entidades abertas, como alternativa ao termo CD, sendo empregado na Lei Complementar n° 109/2001 na parte dedicada às entidades fechadas.

Melhor enquadramento das modalidades de planos será oferecido separando-as de acordo com a mudança da fase de acumulação para a de gozo do benefício:

- **BD Puro:** benefício de aposentadoria é BD, com os demais benefícios, incluindo os de risco, também BD;
- **CD Puro:** aposentadoria é CD, com os demais, incluindo risco, também CD;
- Aposentadoria é CD, e os demais, incluindo risco, são BD. Classificando somente pelo benefício, seria um CD, mas, contemplando todos os benefícios, o plano melhor será entendido como Misto;
- Parte da aposentadoria é BD e parte é CD (para quem queira aumentar o benefício), com os demais, incluindo risco, sendo BD. É um CV, pois o benefício de aposentadoria tem propriedades de BD e de CD;
- Parte da aposentadoria é BD e parte é CD, com os demais, incluindo risco, sendo CD. Também um CV.

Os planos ainda podem ser divididos em função da forma como a entrega do benefício será relacionada com o tempo.

Será entendido como exposto a risco biométrico o plano que oferecer um pagamento vitalício, em que a expectativa de vida é projetada atuarialmente; caso o falecimento ocorra prematuramente, em relação à estimativa, haverá sobra de recursos no plano; caso haja sobrevida, faltarão recursos.

Se o plano entregar o benefício dentro de determinado intervalo de tempo (Tempo Certo), o risco será apenas financeiro, relacionado aos valores patrimoniais, pois os recursos serão esgotados no tempo determinado, não havendo consideração de sobras e faltas.

Ainda há formas de se identificar planos de acordo com garantias de rentabilidade, valor mínimo de benefício, tipos de benefício (de risco ou programados), tipos

de renda (vitalícia, temporária, prazo certo, mistas, com antecipação, com recálculo atuarial baseado em expectativa de vida, renda constante ou decrescente em cotas, com reversão em pensão, etc.). É um mercado dinâmico, com frequentes inovações.

## **AVALIAÇÃO ATUARIAL: BASES TÉCNICAS E TERMINOLOGIA**

Abordada a caracterização básica dos planos, retornamos a atenção para a Avaliação Atuarial, demonstrativo do cálculo atuarial cujo formato será função do tipo de plano a ser examinado.

A primeira Avaliação Atuarial de um plano identifica seu custo e estabelece uma forma de financiamento (Plano de Custeio), eventualmente aperfeiçoado por posteriores estudos de viabilidade, propiciando implementações cujos resultados serão identificados à medida que são realizadas novas Avaliações, que terão como alvo determinar:

- o nível de contribuição dos segurados e do órgão empregador;
- o fundo de previdência necessário para a manutenção dos benefícios previdenciários já concedidos e a conceder, e
- a evolução provável das despesas e receitas previdenciárias (Fluxo Financeiro Atuarial).

Uma vez estabelecido o benefício, um plano BD é atuarialmente avaliado do futuro para trás, partindo do benefício pretendido para se calcular que contribuição deve ser feita hoje. Já no CD, as contribuições são registradas como numa ficha financeira, e, no futuro, quando da concessão do benefício, será verificado o saldo da conta.

Para lidar com o futuro, uma Avaliação Atuarial se apoia sobre projeções, constituindo as chamadas **Bases Técnicas**, hipóteses (também conhecidas como premissas) biométricas, demográficas, econômicas, financeiras e atuariais, entre as quais se destacam:

### **• Tábuas Biométricas**

Medem a expectativa de vida e de morte dos participantes, ou a probabilidade de virem a ficar inválidos.

Dada a incerteza de por quanto tempo cada participante poderá receber o benefício, bem como quantos virão a se aposentar, falecer ou ficar inválidos, o relato da experiência reunida pelas tábuas fornecerá as referências para a estimativa.

É importante observar que os cálculos de expectativa de vida podem considerar diferentes referências, evidentemente apresentando diferentes resultados. Ao se considerar a expectativa de vida ao nascer, estaremos ponderando o impacto significativo da mortalidade infantil, o que não influencia no cálculo feito para um estudo de aposentadoria, pois a população a ser avaliada não se sujeita àquele risco.

Além do conhecimento das quantidades de pessoas vivas e de falecimentos, um estudo biométrico deve ser alimentado com mais informações, como identificação por sexo, atividade, localidade, faixa de renda e outras que auxiliem na melhor visualização do grupo em estudo.

A partir de 2010, os estudos previdenciários passaram a utilizar Tábuas de Mortalidade Brasileiras (BR-EMS), construídas por iniciativa da Federação Nacional de Previdência Privada e Vida (Fenaprevi), contemplando dados de seguros individuais baseados na experiência do mercado segurador brasileiro, extraídos de um universo de mais de 300 milhões de registros de 23 seguradoras, entre 2004 e 2006, com informações detalhadas de contratos de seguro, como sexo, idade e tipo de plano. Essa carga de informação foi consolidada com os cadastros do Sistema de Controle de Óbitos e do Cadastro Nacional de Informações (Dataprev).

A mais recente atualização das tábuas consta da Circular Susep nº 515/2015, prevendo sua vigência até junho de 2020 para o mercado regulado pela Susep, independentemente de sua utilização por planos previdenciários fechados, desde que comprovada sua aderência à massa de participantes e assistidos avaliada, respeitada a legislação brasileira para as entidades fechadas.

Seguem exemplos de Tábuas Biométricas utilizadas numa Avaliação Atuarial:

Tábua de Entrada em Invalidez:	Álvaro Vindas
Tábua de Mortalidade de Inválidos:	IBGE 2015 – ambos os sexos
Tábua de Mortalidade Geral:	IBGE 2015 – ambos os sexos

#### • Capacidade salarial e de benefício

Define o poder aquisitivo de um salário ou benefício no intervalo entre dois reajustes.

A mensuração das eventuais perdas ou ganhos desse poder aquisitivo permitirá maior aproximação dos cálculos de custo do plano e reservas matemáticas à realidade.

A redução da capacidade de benefício implica redução no custo do plano, que gastará menos. Já a redução da capacidade de salário acarreta aumento do custo do plano, em função da menor arrecadação de recursos.

A consideração dos reajustes pondera dois fatores: periodicidade e índices. Não havendo padronização, são comumente utilizados índices do mercado financeiro, como INPC, IPCA ou poupança sem os juros. Pode-se utilizar como referência a rentabilidade obtida nos investimentos.

A adoção de índices sempre implicará risco para o equilíbrio do plano ou dos benefícios. Ocorrerá desequilíbrio do plano se a rentabilidade de suas aplicações for inferior ao índice financeiro que reajusta benefícios. Haverá perda no benefício, caso a rentabilidade seja inferior à inflação.

Também a periodicidade dos reajustes é variável, podendo o plano seguir a data-base da empresa patrocinadora, ou da Previdência Social, ou outra que lhe seja conveniente.

### • Rotatividade

O efeito do desligamento de participantes deve ser avaliado como o da mortalidade e invalidez.

Um plano que permita ao participante que se retira o resgate de suas contribuições, mesmo que tais contribuições não fossem destinadas especificamente ao seu benefício, como ocorre nos planos BD, deve incluir na sua avaliação uma estimativa para esse desligamento; caso contrário, seria projetado um excesso de recursos, ao se prever pagamento para todos.

De modo a evitar a produção daquela distorção, o cálculo atuarial deve incluir a previsão de saída e substituição de participantes, empregando a experiência do próprio plano ou empresa.

Nos planos CD não haverá desequilíbrio atuarial, uma vez que as contribuições são individualizadas. O participante resgata suas contribuições, com as da empresa comumente sendo transferidas para uma conta coletiva dentro do próprio plano, formando um fundo destinado a cobrir benefícios de risco ou abater contribuições futuras da empresa, situação em que a taxa de rotatividade servirá para projetar a expectativa de desembolso da empresa.

### • Entrada de gerações futuras

Ao prever a substituição de um participante que vier a se desligar, o cálculo atuarial deverá considerar margens que acomodem as variações relativas à

quantidade de pessoas que o substituirão, bem como às diferenças de salários, idades e participação em outros regimes previdenciários.

O recurso a ser utilizado é o de se contar com uma massa de participantes que ainda não existe, mas que se supõe venha a ingressar no plano no futuro, compartilhando o custo dos benefícios.

O risco de se estimar mal a incorporação dessa população virtual será produzir desequilíbrio no plano, especialmente se não ingressarem os participantes com os quais se contava, pois serão previamente recolhidas contribuições menores que o necessário.

### • **Crescimento salarial**

Se o pagamento de um benefício de aposentadoria será calculado sobre a remuneração do participante naquele momento futuro, o cálculo atuarial deverá projetar movimentações na evolução desse salário, agregando expectativas de reajustes, dissídios, promoções, vantagens e até achatamentos.

A melhor informação virá com o conhecimento do histórico e da política salarial da empresa. Frequentemente, não se dispõe desse recurso, obrigando o Atuário a lançar mão de mecanismos de previsão de comportamento salarial.

Pode-se partir do agrupamento de pessoas por faixa etária e faixa salarial, procurando identificar tendências de evolução na estrutura de cargos e salários, medida ilustrada pelo exemplo de um jovem contratado com um salário baixo e que vá galgando posições até atingir o ponto mais alto antes da aposentadoria.

### • **Taxa de juros**

Um sistema previdenciário estruturado no regime de capitalização pressupõe que o capital reunido será aplicado no mercado financeiro e apresentará um retorno acima da inflação, equivalente a uma taxa de juros.

O dimensionamento dessa taxa ponderará o comportamento da economia do País e o dos investimentos do plano de benefícios.

O crescimento da taxa de juros é inversamente proporcional ao do custo do plano. Quanto maior a rentabilidade, menor será a necessidade de contribuição ao plano.

### • **Meta Atuarial**

A legislação brasileira impõe um limite máximo de 6% para expectativa retorno de investimentos, descontada a inflação. Tal taxa deverá se informada pelos

administradores do plano ao Atuário, juntamente com o índice de referência para inflação adotada. Dessa composição estabelecer-se-á a Meta Atuarial.

Exemplos de Hipóteses Demográficas utilizadas numa Avaliação Atuarial:

- Composição da família de servidores e aposentados ..... Base de dados
- Entrada em aposentadoria ..... Base de dados
- Geração futura de novos entrantes ..... Base de dados
- Rotatividade (*turnover*) ..... 1%

Exemplos de Hipóteses Econômicas:

- Inflação futura.....0%aa
- Projeção de crescimento real dos salários.....1,00%aa
- Projeção de crescimento real dos benefícios do plano.....0%aa
- Indexador ..... INPC
- Fator de determinação do valor real dos salários ao longo do tempo .....0,97
- Fator de determinação do valor real dos benefícios ao longo do tempo ...0,97

Exemplos de Hipóteses Financeiras:

- Taxa real anual de juros .....4,00%aa
- Fator de atualização potencial .....  $\geq (1+IGP-DI)$

A metodologia adotada em uma Avaliação Atuarial ainda considera modelos orçamentários adequados à condição de fluxo e acumulação dos recursos necessários para o cumprimento dos compromissos.

Com o trabalho do Atuário focado na manutenção do equilíbrio do plano previdenciário ano após ano, ajustando as variáveis envolvidas na sua formulação pela combinação de informações conhecidas do passado com verificações realizadas no presente e expectativas sobre eventos futuros, a opção por métodos de financiamento será o recurso que permitirá determinar como serão incorporadas e capitalizadas as contribuições.

Os métodos de financiamento apresentam-se como regimes financeiros adequados para fazer face aos compromissos com benefícios de prestação continuada, sendo o nível inicial de contribuições superior às necessidades iminentes, de modo a gerar reservas para utilização futura, ou regimes que determinem uma arrecadação suficiente para a cobertura de gastos imediatos.

A denominação dos Regimes Financeiros mais utilizados e a finalidade a que se associam, são:

- **Repartição de Capitais de Cobertura:** arrecadação suficiente para cobertura de gastos com benefícios iniciados no mesmo exercício, cobrindo apenas os assistidos e não provisionando para os ativos.
  - Aposentadoria por Invalidez
  - Auxílio-Doença
  - Auxílio-Reclusão
- **Repartição Simples:** arrecadação suficiente para cobertura de gastos com benefícios temporários (curta duração) do mesmo exercício.
  - Benefícios entregues na forma de pagamento único, em caso de morte, invalidez, doença ou reclusão.
- **Capitalização:**
  - Aposentadoria por Tempo de Serviço ou de Contribuição
  - Aposentadoria Especial
  - Aposentadoria por Idade
  - Pensão por Morte
  - Outros benefícios de caráter facultativo

Seguem principais métodos enquadrados nesta modalidade:

- **Crédito Unitário:** financiamento do Valor Presente do Benefício (valor de benefícios futuros, atuarialmente trazidos para o presente), sendo as contribuições individuais e crescentes, pois consideram o tempo a decorrer até a elegibilidade.
- **Crédito Unitário Projetado:** financia o Valor Presente do Benefício em uma unidade por ano de serviço do participante. Diferencia-se do Crédito Unitário ao ponderar a expectativa de crescimento salarial.
- **Entrada à Idade Normal:** ao estipular uma idade teórica inicial de admissão, e considerando o tempo entre ela e a data de início de recebimento do benefício, o cálculo da contribuição que amortizará o Valor Presente do Benefício resultará em contribuições individuais constantes, constituindo reservas para ativos e assistidos. Método adequado quando se observa instabilidade no perfil de novos entrados.
- **Capitalização Ortodoxa ou Prêmio Nivelado Individual:** parte da data de admissão, ou da implantação do plano, se posterior, para determinar

contribuições anuais niveladas, individual ou coletivamente. Adequado quando a população se mantiver estável, constituindo reservas para ativos e assistidos.

- **Agregado:** o cálculo do benefício se baseia na remuneração projetada para a data da aposentadoria, estabelecendo um custo médio aplicado a todos os participantes. As contribuições são coletivas e podem variar em função de oscilações das massas e das premissas adotadas. Constitui reservas para ativos e assistidos.
  - **Agregado por Idade de Entrada:** distingue-se do anterior por considerar como período de contribuição o decurso entre a data de admissão e a do recebimento do benefício.
  - **Financiamento Inicial:** calcula a amortização do Valor Presente dos Benefícios dos novos entrados, estabelecendo uma contribuição anual (ou em frações de ano) para toda a massa de ativos. Contribuições serão niveladas se o perfil dos novos entrados se mantiver estável. Constitui reservas para ativos e assistidos.
  - **Financiamento Completo:** o cálculo parte da integralização de todo o Valor Presente de Benefício, assumindo que somente a rentabilidade dos investimentos será capaz de pagar todos os benefícios. De caráter meramente teórico, dada a inviabilidade de formação de alto caixa inicial.

Concluída a Avaliação Atuarial, identifica-se a situação de Equilíbrio do Plano, ao se comparar os recursos disponíveis e o compromisso a ser cumprido.

Como recursos, somam-se os bens e direitos reunidos pelo Plano (Ativos Garantidores): disponível, investimentos, realizável, permanente, etc.

Pelas obrigações, agregam-se as contas a pagar e as Reservas Matemáticas.

Do confronto podem resultar três possibilidades:

- Os recursos superam o necessário para atender ao compromisso, configurando Superávit Técnico.
- Recursos e compromissos estão equilibrados, demonstrando o bom andamento do Plano.
- Os recursos são inferiores ao compromisso, configurando Déficit Técnico, resultado negativo que demonstra a insuficiência da Entidade perante os compromissos assumidos.

Ao detectar a ocorrência de déficit, o Atuário sugerirá alternativas de intervenção no Plano de Custeio para tratamento da questão, destacando-se a realização de aporte por parte do empregador, ou a alteração das alíquotas de contribuição do empregador e/ou de participantes ativos, aposentados e pensionistas.

Medida apropriada para melhor equacionamento da situação de insuficiência é a Segregação de Massas desmembrando o fundo de previdência em corpos geridos separadamente, financiados em regimes distintos e amortizados por fontes diferentes. Segue exemplo de alternativa:

- **1º grupo:** segurados sob o Regime de Repartição Simples reunidos em uma conta corrente, com insuficiências financeiras suportadas pelo empregador.
- **2º grupo:** o fundo de previdência já constituído, acrescido de sua rentabilidade e eventual sobra do sistema sob Regime de Repartição Simples, será “blindado”, de modo a não haver saída de recursos para pagamento de benefícios previdenciários e despesas de administração enquanto não for atingido o equilíbrio financeiro-atuarial.
- **3º grupo:** fundo a ser formado com as contribuições dos futuros servidores ativos, suas aposentadorias, pensões e eventuais Compensações Previdenciárias, somadas às respectivas contribuições patronais.

**Observação: Compensação Previdenciária** ocorre quando um ente federativo cria um regime próprio, tendo seus servidores alimentado o Regime Geral de Previdência Social até então. O tempo passado pelos participantes no RGPS acumulou recursos que devem ser transferidos para o plano em RPPS, pois a nova entidade será responsável pelo pagamento dos benefícios e pensões, devendo ser compensada pelo período de contribuição vertido ao RGPS.

A apresentação contábil das massas segregadas deverá demonstrar os recursos financeiros em planos distintos, destinando a um:

- **Plano Financeiro:** o encargo de se pagar os benefícios de determinado período, com as contribuições daquele exercício. Não tendo como propósito acumular recursos, este plano caracterizará uma massa em extinção, havendo cada vez menos ativos para sustentar cada vez mais assistidos, com o empregador responsabilizando-se pela insuficiência.
- **Plano Previdenciário:** as novas entradas, cuja capitalização acumulará os recursos que formarão a reserva para cumprimento dos compromissos futuros.

## **NOTA TÉCNICA**

A avaliação atuarial inicial e as reavaliações subsequentes de um plano de benefícios visam dimensionar seus compromissos, construindo um Plano de Custeio orientado para a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial e estruturado considerando a obediência a normas determinadas pela Portaria nº 408/2008 do Ministério da Previdência Social.

O direcionamento das avaliações é fornecido pela Nota Técnica Atuarial, documento exclusivo para cada plano previdenciário, a ser apresentado ao MPS com a descrição de suas características gerais, a formulação para cálculo do custeio e das reservas matemáticas, e as bases técnicas e premissas adotadas.

A Nota Técnica é a “receita” que deverá ser rigorosamente seguida na execução das avaliações, somente podendo ser alterada mediante submissão ao MPS.

## **PAPEL DO CADASTRO**

Especial destaque deve ser dado à base cadastral que alimentará as Avaliações Atuariais, pois essa é a fonte principal das informações que nortearão o processo.

A atualização e fidelidade da base de dados entregue para análise constituirão o fundamento para o estudo da população em foco, encarregando-se o Atuário de submeter o cadastro a testes críticos, visando identificar inconsistências que deverão ser sanadas pela entidade, até que seja considerado suficientemente completo e adequado para a análise técnica atuarial.

Tal exigência é atualmente descrita na Portaria nº 403/2008 do MPS, a qual se ocupou de ressaltar a importância da atualização, amplitude e consistência da base cadastral submetida a avaliação.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ao atuário cabe analisar a situação de um plano previdenciário, chamando a atenção para os riscos detectados e sugerindo medidas para saneamento de situações críticas e tendências de deterioração da capacidade de cumprimento dos compromissos assumidos para com os segurados, mas é às entidades responsáveis pelos planos que cabe a responsabilidade fundamental pela perseguição ao seu equilíbrio.

Embora a legislação brasileira tenha avançado bastante no sentido de firmar um rumo voltado para a garantia da sustentabilidade e segurança financeira e

jurídica, especialmente a partir da Lei nº 9.717/1998, que deu corpo aos RPPSs, ainda pesa sobremaneira o acanhamento da cultura de previdência no país, dificultando significativamente a evolução positiva da atitude de preparação com vista para o horizonte de aposentadoria.

O momento que testemunhamos expõe a delicadeza da questão previdenciária, trazendo à luz a insuficiência de conscientização quanto à realidade que já envolve o presente e põe claramente em perigo o futuro da administração de programas previdenciários, combinando vasta gama de ameaças, citando apenas algumas para ilustração:

- Transformações demográficas refletidas em aumento da longevidade e diminuição da taxa de natalidade.
- Redução da contratação de novos servidores, acarretando redução da proporção entre participantes ativos e inativos.
- Sobrepeso das folhas de pagamento agravado por verbas indenizatórias que sequer são contabilizadas no âmbito salarial, fugindo à possibilidade de repartição tributária para estados e municípios, via imposto de renda.
- Conjuntura econômica impactando na expectativa de retorno financeiro dos investimentos.
- Passado de má gestão, resultando em esmagamento das fontes de recursos estatais.
- Dificuldade de capacitação de pessoal técnico dedicado à administração dos planos, dada a rotatividade ocasionada pela troca periódica de poder político, dificultando a preparação de gestores competentes e voltados às projeções de longo prazo.
- Influência política na tomada de decisões técnicas.
- Regulamentação fragilizada pela crescente judicialização nos debates previdenciários.

Ao esforço do Atuário em manter-se atualizado, buscando obter informações adicionais que incrementem a confiabilidade dos estudos atuariais e induzam às melhores práticas para definição da equação atuarial e de explicitação da situação dos planos às entidades que os dirigem, deve-se somar o desenvolvimento de uma legislação previdenciária que produza melhoria da capacidade de governança das entidades, estas comprometidas com a promoção da expansão da consciência previdenciária mediante atitude proativa na disseminação de iniciativas de comunicação junto à população que representam, desenvolvendo processos de educação contínua que estabeleçam uma linguagem única e clara, de modo que os segurados alcancem a completa noção das possibilidades e limites dos planos que os reúnem.

# CAPÍTULO 4

## FINANCIAMENTO DOS REGIMES PRÓPRIOS

Allex Albert Rodrigues\*

### INTRODUÇÃO

O financiamento dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPSs) é tema que ultrapassa a sua dimensão financeira e econômica e a sua base atuarial. Envolve a discussão sobre a forma de organização do Estado brasileiro, com a prestação de serviços por meio de servidores públicos, aos quais se garante um plano previdenciário fechado, na modalidade de benefício definido, financiado em grande parte pelos recursos dos orçamentos públicos, portanto, advindos dos impostos pagos pela sociedade e sujeitos às disposições orçamentárias, financeiras e fiscais do ente federativo. Exige-se, portanto, gestão pública, transparente e responsável.

Tratar do financiamento da previdência do servidor sem refletir o seu contexto histórico – pois essa não teve sua gênese como regime – pode parecer uma simplificação da visão sobre a necessidade do seu custeio. Mas, permita-se partir neste capítulo de uma espécie de axioma: esses regimes precisam e devem ser financiados, sob o risco de descumprimento do comando constitucional do art. 40 que garante os benefícios previdenciários aos servidores.

Foi por decisão do constituinte reformador de 1998 que, considerando a necessidade de ajuste econômico e atuarial da previdência do servidor, fez-se inserir o caráter contributivo, ao lado do equilíbrio financeiro e atuarial, como pilares obrigatórios da sua organização enquanto regime previdenciário.

Quais receitas podem ser utilizadas para o seu financiamento? Todas as possíveis na exata proporção de sua necessidade, pois o comando é o equilíbrio, nem mais nem menos do que for necessário para o pagamento das obrigações do plano de benefícios.

---

\* Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil, atuando na supervisão dos RPPSs desde 2005. Coordenador-Geral de Atuária, Contabilidade e Investimentos da Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda desde 2012. Graduado em Administração (1996) e Direito (2005). Especialista em Ciências Atuariais e Demografia (2015) e En Técnicas Actariales y Financieras de la Previsión Social (2010).

Começa-se, então, a desenhar esse regime previdenciário por aquilo que é a essência de um plano de benefício definido e fechado, exclusivo a uma relação de trabalho: a contribuição do estado-empregador e a contribuição do trabalhador-servidor. Tem-se nessa relação uma particularidade desses regimes: como o empregador é o Estado, parte do financiamento desse regime provém de toda a sociedade. Por isso os esforços para obtenção de novas fontes de receitas alternativas àquelas normalmente previstas nos orçamentos, de ativos que possam ser monetizados para pagar futuramente os compromissos do plano de benefícios, e de rentabilidades a serem obtidas das reservas oriundas das contribuições aplicadas no mercado financeiro.

Neste capítulo pretende-se abordar os principais aspectos relacionados ao financiamento dos RPPSs. Parte-se dos comandos legais que assentam o caráter contributivo nas normas gerais desses regimes, desde a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, e a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, até as portarias e demais normas estabelecidas pelo então Ministério da Previdência Social e, atualmente, pela Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda – sua sucessora – no uso da competência de supervisão e regulação atribuída pelo art. 9º da Lei nº 9.717, de 1998.

Reflete-se sobre dúvidas que frequentemente são apresentadas por operadores desse sistema previdenciário, mas, sobretudo, busca-se contribuir para o seu fortalecimento, alertando para a necessidade de se instituir sistema de controle e acompanhamento das contribuições devidas ao RPPS, que passa, necessariamente, pela unificação da gestão e melhoria da base de dados utilizada, e de se desenvolver novas formas de financiamento com transparência e responsabilidade.

## **O CARÁTER CONTRIBUTIVO DOS RPPSs**

É cediço que, inicialmente, o direito à percepção de benefício previdenciário pelo servidor era uma extensão de sua relação jurídica com o estado-empregador e não embasada em regime contributivo, existindo, normalmente, apenas estruturas de financiamento de pensão por morte. O constituinte originário de 1988 autorizava a cobrança pelo ente da Federação de contribuição de seus servidores, mas não vinculava os benefícios assegurados no art. 40 a um custeio que buscasse o equilíbrio presente e futuro desses compromissos.

Com a Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, o caráter contributivo e o equilíbrio financeiro e atuarial passaram a modelar a previdência do

servidor como regime, inclusive vedando-se qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício. Naquele mesmo ano, a Lei nº 9.717 fixou as regras gerais a que deve se submeter esse sistema previdenciário, trazendo a observância do equilíbrio financeiro e atuarial e a organização em normas de atuária e contabilidade como seu fundamento e prevendo o seu financiamento por meio de recursos dos entes federativos e das contribuições “do pessoal civil e militar, ativo, inativo e dos pensionistas”.

Em 2000, a Lei Complementar nº 101, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, além de prever o equilíbrio, foi taxativa em seu art. 69 no sentido de que “o ente da Federação que mantiver ou vier a instituir regime próprio de previdência social para seus servidores conferir-lhe-á caráter contributivo”, e tratou em diversos outros dispositivos sobre as contribuições dos servidores e dos inativos, e aquelas “recolhidas pelo ente às entidades de previdência” dos seus servidores, reconhecendo que a gestão fiscal está estritamente relacionada ao financiamento e equilíbrio desse sistema.

Em 2003, a EC nº 41, de 19 de dezembro, reafirmou o caráter contributivo e previu em sede constitucional que, tanto os servidores ativos, aposentados e pensionistas como o ente federativo, deverão contribuir para o regime de previdência dos servidores de forma a possibilitar o seu equilíbrio. Alterou o § 1º do art. 149, substituindo a expressão **poderão** instituir contribuições dos servidores por **deverão**. Além disso, inseriu no art. 40, como atributo do caráter contributivo do RPPS, a solidariedade. Qual o alcance dessa solidariedade prevista no texto constitucional? Trata-se de um plano de benefícios fechado e na modalidade de benefício definido, e, portanto, a solidariedade é interna às contribuições dos segurados, que se dão “em benefício destes” (art. 149, § 1º, da Constituição) são adicionadas às contribuições e recursos aportados pelo ente, formando reservas que pertencem ao plano e cujos riscos são compartilhados entre os segurados. Não há planos de benefícios diferenciados, apenas regras de elegibilidade para algumas situações biométricas ou jurídico-funcionais dos servidores, tais como as mulheres e professores, de maior custo, contudo, todos são solidários no seu financiamento.

Além disso, por expressa previsão legal, o ente federativo assume a responsabilidade pelas insuficiências financeiras do RPPS. Os benefícios são garantidos independentemente do ajuste de vontades, por se tratar de regime compulsório e inserido na Previdência Social para cumprir o direito previsto no art. 6º da Constituição.

Ao fim dessa rápida contextualização, tem-se que a previdência do servidor assumiu definitiva feição de regime previdenciário, sendo que a conexão direta do

caráter contributivo é com o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, pois a sua manutenção pressupõe previsibilidade da entrada de recursos, o que só pode ocorrer com o cumprimento do seu plano de custeio estabelecido em lei.

O caráter contributivo do regime se traduz na obrigação de previsão do seu plano de custeio na legislação do ente federativo, de arrecadação das contribuições dos segurados e beneficiários e do seu repasse, juntamente com as contribuições a seu cargo, à unidade gestora. A Portaria MPS nº 402, de 10 de dezembro de 2008, que disciplina, com fundamento no inciso II do art. 9º da Lei nº 9.717, de 1998, os parâmetros e as diretrizes gerais dos RPPSs, trata de vários aspectos do caráter contributivo, estabelecendo critérios para as alíquotas de contribuição, bases de cálculo, repasses e celebração de parcelamentos.

A demonstração do cumprimento dos critérios previstos na Lei nº 9.717, de 1998, possui como instrumento o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) instituído pelo Decreto nº 3.788, de 11 de abril de 2001. Para tanto, a Portaria MPS nº 204, de 10 de julho de 2008, que dispõe sobre a sua emissão, prevê, em seu art. 5º, que a verificação da observância do caráter contributivo se dará pela “fixação, em texto legal, de alíquotas de contribuição do ente, dos segurados ativos, dos segurados inativos e dos pensionistas”, da retenção dos valores devidos pelos segurados e beneficiários, do repasse integral dos valores devidos ao RPPS e dos pagamentos dos valores relativos a débitos de contribuições parceladas.

A Orientação Normativa SPPS/MPS nº 02, de 31 de março de 2009, cuida dos aspectos que envolvem a observância do caráter contributivo, sendo norma que deve ser consultada pelos gestores do RPPS como forma de auxiliar o cumprimento dos critérios previstos na norma geral desses regimes.

Registra-se a importância da unidade gestora única do RPPS, prevista no § 20 do art. 40 da Constituição para garantir o cumprimento do caráter contributivo e da vedação, à exceção dos militares, de regimes diferenciados. Daí decorre que o RPPS deve ser financiado no âmbito de cada ente por todas as estruturas administrativas e jurídicas que cumprem as funções estatais e que, para essas finalidades, contam com segurados do RPPS em seu corpo administrativo. Assim, as contribuições, na forma de alíquotas ou aportes, deverão abranger todos os Poderes, órgãos e entidades que possuem segurados do RPPS. E, como a equidade na forma de participação no custeio é um princípio geral de organização da Seguridade Social, previsto no inciso V do parágrafo único do art. 194 da Constituição, da qual fazem parte as ações destinadas a assegurar o direito relativo à Previdência Social, essa também informa o seu financiamento, devendo, cada Poder e órgão, dele participar equitativamente.

Por fim, é importante frisar que as fontes de financiamento do RPPS não se restringem às contribuições do ente e dos segurados, alcançam as receitas decorrentes de investimentos e geradas pelo patrimônio do regime, os valores recebidos a título de compensação financeira, em razão do § 9º do art. 201 da Constituição Federal, os valores aportados pelo ente federativo, as demais dotações orçamentárias e outros bens, direitos e ativos com finalidade previdenciária. Os recursos devem ser suficientes e adequados para manter a higidez do regime, possibilitando o cumprimento das obrigações do plano de benefícios. Um grande desafio para todos os operadores desses sistemas!

## **DO PLANO DE CUSTEIO**

Após serem estabelecidos os princípios constitucionais que fundamentam o sistema dos RPPSs, cabe à sua norma geral, a Lei nº 9.717, de 1998, dispor sobre as diretrizes do seu plano de custeio. Para tanto, a lei geral determina a sua organização em normas de atuária e contabilidade e a elaboração de avaliação atuarial em cada balanço, para a organização e revisão do seu plano de custeio. Assim, o plano de custeio deve estar embasado em avaliação atuarial e cobrir os custos de todos os benefícios cobertos pelo RPPS, incluindo desde os programáveis (aposentadorias por tempo de contribuição e idade), cujos valores dos compromissos são avaliados em regime de capitalização, quanto os de risco, normalmente avaliados em regime de repartição de capitais de cobertura (pensão por morte e aposentadoria por invalidez) e de repartição simples (auxílio-doença e auxílio-reclusão). O plano de custeio deverá contemplar também os recursos para o financiamento das despesas administrativas da unidade gestora do regime.

A definição de plano de custeio pode ser encontrada na Portaria MPS nº 403, de 10 de dezembro de 2008, que dispõe sobre os parâmetros aplicáveis às avaliações atuariais dos RPPSs, segundo a qual as fontes de recursos necessárias para o financiamento dos benefícios são representadas por alíquotas de contribuições e aportes necessários ao atingimento do equilíbrio financeiro e atuarial, com detalhamento do custo normal e suplementar. O custo suplementar visa cobrir o déficit atuarial, que ocorre quando o passivo atuarial se apresenta superior ao ativo do plano e que tem, entre suas causas, o serviço passado, correspondente ao período anterior ao ingresso do segurado no RPPS, a inadequação ou falta de aderência das hipóteses e premissas, as inconsistências da base cadastral, falta de repasse tempestivo das

contribuições, dentre outros. Por sua vez, o custo normal refere-se à necessidade de custeio que equilibra o regime a partir da data focal da avaliação atuarial até a data esperada de início dos benefícios. Esses custos são calculados individualmente e depois somados para apuração do plano de custeio necessário para a sua cobertura.

O plano de custeio estabelecido pela avaliação atuarial de encerramento de cada exercício deverá ser implementado por meio de lei do ente federativo publicada até o último dia do exercício seguinte, e ser exigível, no mínimo, no primeiro dia do exercício subsequente, conforme previsto no art. 5º, § 12, da Portaria MPS nº 204, de 2008.

O plano deverá contemplar as contribuições dos servidores ativos, aposentados e pensionistas, que são espécie de tributo vinculado a uma destinação constitucional específica, para o custeio da seguridade social, e se sujeitam à anterioridade nonagesimal prevista no art. 195, § 6º, da Constituição. Assim, essas contribuições somente podem ser exigidas após decorridos 90 (noventa) dias da publicação da lei que as houver instituído ou majorado.

Por sua vez, a contribuição do ente para o RPPS, segundo Nota Técnica CGNAL/DRPSP/SPS nº 01/2010<sup>2</sup>, não possui natureza tributária, mas eminentemente financeira, não se lhe aplicando a Súmula Vinculante nº 8 do Supremo Tribunal Federal (decadência e prescrição). Esse entendimento apoia-se no fato de que o capítulo da Constituição que trata do Sistema Tributário Nacional prevê como únicas exceções à competência exclusiva que o art. 149 reservou à União para a instituição de contribuições sociais, a instituição de contribuição para serviço de iluminação pública e dos servidores para seu sistema de previdência. Além disso, o fato de que a denominação de “contribuição” para a parte patronal não qualifica a sua natureza jurídica, e de que o financiamento da Seguridade Social não está adstrito somente às contribuições sociais, mas, também, aos recursos provenientes dos orçamentos dos entes federativos – o mesmo ocorrendo com relação aos regimes próprios (art. 249 da Constituição e inciso II do art. 1º da Lei nº 9.717, de 1998) –, e ainda, de que essa contribuição não tem “por finalidade a entrada ou ingresso nos cofres públicos de receita pública derivada”, como é o caso dos tributos.

Prevê o art. 3º da Portaria MPS nº 402, de 2008, que a lei que majorar a alíquota de contribuição dos segurados deverá estender “a vigência da alíquota anteriormente

---

<sup>2</sup> Disponível em: <[http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2016/06/NOTA\\_TECNICACGNAL01-2010.pdf](http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2016/06/NOTA_TECNICACGNAL01-2010.pdf)>. Acesso em 21/5/2018.

estabelecida, até que a nova alíquota possa ser exigida”, objetivando evitar o risco do descumprimento do caráter contributivo do RPPS. Com relação à contribuição patronal, se a lei não estabelecer prazo para sua exigência, essa se dará a partir da sua publicação.

Recomenda-se que a exigência das novas alíquotas coincida com o início de mês, de forma a evitar o cálculo proporcional da contribuição devida e as questões operacionais dele decorrentes.

A redução do plano de custeio do RPPS possui como parâmetros prudenciais a existência de resultado superavitário nos últimos 5 (cinco) exercícios, de base cadastral atualizada, completa e consistente, e de histórico de rentabilidade aderente à meta da política anual de investimentos, previstos no art. 25 da Portaria MPS nº 403, de 2008. Além disso, o § 4º do art. 3º da Portaria MPS nº 402, de 2008, estabelece que é vedada a redução com efeitos retroativos. Caso contrário, alterar-se-ia direitos e obrigações já constituídos pela lei vigente, sendo que no âmbito dos RPPSs, essa previsibilidade mínima na incidência de normas se revela importante, sobretudo, para garantir a regularidade dos fluxos de receitas para o seu financiamento, bem como se possibilitaria artifícios para justificar o descumprimento legal do não repasse das contribuições.

Outro aspecto a ser comentado é a possibilidade de estabelecimento de planos de custeio diferenciados por Poderes, órgãos e entidades, ou por parcelas das folhas de pagamento por esses mantidos, ou ainda, por servidores.

Com relação à contribuição do servidor, se há discussões judiciais acerca da aplicação de alíquotas progressivas em função da diferenciação da sua remuneração, dada a sua natureza tributária, o que se dirá da previsão de tratamento não uniforme a esses agentes situados na mesma situação jurídica de ingresso no serviço público? Além disso, o estabelecimento de contribuição diferenciada atentaria contra a solidariedade do caráter contributivo prevista na Constituição, uma vez que o risco é compartilhado pelos segurados do regime, impondo que a contribuição desses não pode ser moldada por suas características biométricas ou funcionais. Há discussões, também, no tocante ao limite máximo dessas contribuições, que poderia caracterizar forma de confisco da remuneração do servidor.

No que se refere à contribuição a cargo do ente, tem-se que o ente figura como mantenedor do sistema previdenciário dos seus servidores, participando do seu financiamento e de suas insuficiências patrimoniais. A despeito do *nomen iuris* da contribuição a seu cargo, essa possui natureza financeira, correspondendo, assim, a

uma expressão monetária da necessidade de financiamento do RPPS sob sua responsabilidade, quer por aplicação de alíquotas, realização de aportes preestabelecidos ou transferências financeiras. A forma como a cobertura dos custos do regime será distribuída internamente compete ao ente definir, desde que garantida a solvência do plano e aplicado o princípio da equidade na forma de participação no custeio.

## DOS LIMITES DE CONTRIBUIÇÃO

A Constituição determina um piso para as contribuições dos servidores dos estados, do Distrito Federal e dos municípios correspondente ao percentual dos servidores da União, e para os aposentados e pensionistas determina alíquota contributiva equivalente à dos servidores em atividade do respectivo ente. Esse limite foi inserido pela EC nº 41/2003 ao alterar o § 1º do art. 149.

O art. 2º da Lei nº 9.717, de 1998, originariamente vedava que os entes contribuissem para seus regimes próprios em valores que excedessem “a qualquer título”, o dobro da contribuição do segurado. Mas, com a Lei nº 10.887, de 2004, esse dispositivo foi alterado, passando a prever que a contribuição do ente não poderá ser inferior ao valor da contribuição dos servidores ativos e nem superior ao dobro desta. Observa-se que, com relação ao limite máximo, foi excluída a expressão **a qualquer título**. Portanto, não é em qualquer situação que se aplica esse limite máximo, pois ele tem que ser interpretado à luz do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, das normas de atuária que regem os regimes próprios e da responsabilidade do ente para com as insuficiências financeiras do regime, de modo que essa limitação diz respeito às contribuições relativas ao custo “normal”.

Assim, as contribuições suplementares e os aportes integram uma vertente do custeio previdenciário diversa daquela em que se inserem as contribuições normais, não podendo, assim, estarem todas submetidas aos mesmos parâmetros e regras. Em caso de a avaliação atuarial do RPPS indicar déficit atuarial, deverá ser implementado em lei um plano de amortização para o seu equacionamento. Caso as contribuições suplementares fossem somadas às contribuições normais para fins da aplicação do limite relativo ao do dobro da contribuição do servidor, o déficit atuarial ficaria sem equacionamento e o regime em desequilíbrio, sem cumprir o previsto na Constituição Federal.

A Constituição passou a prever, com a EC nº 41/2003, limites para a base de cálculo da contribuição dos aposentados e pensionistas, tornando tributável somente

a parcela dos proventos de aposentadoria e da pensão que exceder o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), ou que exceder o dobro desse limite, em caso de beneficiário portador de doença incapacitante.

A parcela dos proventos e da pensão sobre a qual incidirá a contribuição deverá ser calculada mensalmente, observando-se as alterações no valor do teto dos benefícios do RGPS. Em caso de pensão por morte, o limite deverá ser aplicado sobre o valor total do benefício, e a contribuição eventualmente devida deverá ser rateada entre os beneficiários, proporcionalmente ao percentual de suas cotas. Por sua vez, o limite dobrado previsto no § 21 do art. 40 da Constituição se aplica quando o beneficiário for portador de doença incapacitante, conforme definição da legislação do ente e comprovação por meio de laudo técnico pericial.

Outra previsão constitucional que impacta no limite da contribuição para o RPPS é a possibilidade de os entes da Federação instituírem por lei regime de previdência complementar para os seus servidores, limitando os benefícios do RPPS ao teto dos benefícios do RGPS. O marco para essa limitação é a data da aprovação do plano de benefícios do regime complementar pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc). Assim, o valor dos benefícios e a base da contribuição dos servidores que ingressarem após essa data e a respectiva contribuição patronal para o RPPS, ficam limitados ao teto do RGPS. Para os servidores que ingressaram anteriormente, poderá ser aplicado esse teto ao benefício e, por conseguinte, às suas contribuições, somente por sua expressa opção de adesão ao regime complementar.

## **DA DEFINIÇÃO DA BASE DE CÁLCULO**

Cabe ao ente federativo definir, por lei, no exercício de sua competência tributária, as parcelas que comporão a base de cálculo das contribuições dos servidores, aqui tratada como remuneração de contribuição, obedecidas, no entanto, as normas gerais dos RPPSs e os parâmetros para assegurar o cumprimento do seu caráter contributivo.

O principal parâmetro para a composição da remuneração de contribuição dos servidores decorre das regras de cálculo do valor do benefício previstas na Constituição. A partir da EC nº 20/1998, a disciplina do art. 40 da Constituição passou a se aplicar exclusivamente aos servidores efetivos, e o valor dos benefícios de aposentadoria e pensão passou a ser limitado à remuneração do cargo efetivo. Assim, apesar de terem conceitos distintos, a remuneração do cargo efetivo e a remuneração de

contribuição devem ser alinhadas. O ideal é que a base de cálculo da contribuição seja composta apenas pelas verbas remuneratórias que integram a remuneração do cargo efetivo (vencimentos e vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei, acrescidos dos adicionais de caráter individual e das vantagens pessoais permanentes), pois, caso contrário, potencializam-se os riscos jurídicos de concessão dos benefícios ou de pagamento de restituições de contribuições.

Com a EC nº 41/2003, a regra de cálculo permanente do benefício passou a ter por base a média das remunerações de contribuições do servidor, deixando de corresponder à totalidade da última remuneração do cargo (integralidade), salvo as aposentadorias concedidas com fundamento em regras de transição. Para tanto, o art. 1º da Lei nº 10.887, de 2004, estabeleceu a forma de cálculo pela média das 80% maiores remunerações de contribuições apuradas desde julho de 1994, de forma similar ao estabelecido para o RGPS, e o inciso X desse art. 1º dispôs sobre a inclusão de parcelas remuneratórias transitórias, percebidas em decorrência de local de trabalho e do exercício de cargo em comissão ou de função comissionada ou gratificada, no cálculo dessa média, cujo valor final continua limitado à remuneração do cargo efetivo, desde que mediante expressa opção do servidor pela inclusão dessas verbas na sua remuneração de contribuição, sendo que a gestão dessa informação é de grande importância tanto para o controle dos repasses das contribuições quanto para concessão dos benefícios.

No caso do RPPS da União, essa possibilidade é tratada no § 2º do art. 4º da Lei nº 10.887, de 2004, dispositivo que também disciplina quais verbas não integram a remuneração de contribuição, podendo ser tomado como referência para as legislações dos demais entes federativos. Assim, a título de exemplo, prevê essa lei a exclusão das diárias para viagens, da ajuda de custo em razão de mudança de sede, da indenização de transporte, do salário-família, do auxílio-alimentação, do auxílio pré-escolar, do adicional de férias, do adicional noturno, do adicional por serviço extraordinário, das parcelas de assistência à saúde ou pré-escolar, do auxílio-moradia, do jeton pago a servidor que integra conselhos ou órgãos deliberativos na condição de representante do governo, de gratificações temporárias diversas, dentre outras.

Recomenda-se que a lei do ente relacione de forma exaustiva todas as rubricas, vantagens e adicionais que não comporão a remuneração de contribuição do servidor, e quando forem criadas ou alteradas rubricas, vantagens ou adicionais, que haja previsão expressa sobre a incidência ou não da contribuição, respeitadas as naturezas dessas verbas.

Outra hipótese de exclusão da base de contribuição é a do abono de permanência previsto no § 20 do art. 40 da Constituição e em emendas constitucionais. O seu pagamento é devido ao servidor, no valor equivalente ao da sua contribuição previdenciária, que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária e que opte por permanecer em atividade. Na prática, continua sendo descontada a contribuição do servidor para repasse ao RPPS, mas esse recebe do ente um abono de valor equivalente a essa contribuição como estímulo para manter-se em atividade. Não incide contribuição sobre o abono de permanência, em razão da sua natureza, conforme previsto no inciso XI do art. 1º da Lei nº 9.717, de 1998, e no § 4º do art. 4º da Portaria MPS nº 402, de 2008.

A Portaria MPS nº 402, de 2008, estabelece, também, outros parâmetros a serem observados, tais como, que de forma similar ao RGPS, as contribuições incidem sobre o décimo terceiro salário, salário-maternidade e o auxílio-doença, independentemente se a lei do RPPS inclui ou não esses últimos no rol dos benefícios custeados pelo RPPS. A observar que, para maior uniformização, a Portaria MPS nº 402, de 2008, prevê, com relação ao auxílio-doença que integrar o plano de benefícios do RPPS, que incidirá a contribuição a cargo do ente, a não ser que a lei exclua expressamente essa incidência.

Com relação ao impacto nas contribuições pelos descontos no pagamento mensal do servidor decorrentes de faltas ou outras ocorrências, a Orientação Normativa SPS nº 02, de 2009, esclarece no § 4º do art. 29, que “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”.

A remuneração de contribuição tem por limite mínimo o valor do salário mínimo. É o que se depreende do inciso I do § 4º do art. 1º da Lei nº 10.887, de 2004. Assim esclarece o § 5º do art. 29 da referida Orientação que “havendo redução de carga horária, com prejuízo de remuneração, a base de cálculo da contribuição não poderá ser inferior ao valor do salário mínimo”.

Frequentemente são pagas pelos entes verbas remuneratórias retroativas, seja por decisão administrativa ou por determinação legal ou judicial. Nesse caso, conforme o § 6º do art. 29 da referida Orientação, em sendo possível identificar as competências a que se refere o pagamento, incidirá a legislação de custeio (definição da base de cálculo e alíquota) aplicável nas referidas competências, caso contrário, considerar-se-á a legislação de custeio vigente na data do pagamento.

Ainda no que se refere à remuneração de contribuição, tem-se que, em caso de cessão, licenciamento ou afastamento de servidor, o cálculo será feito com base na remuneração do cargo efetivo de que o servidor for titular, conforme esclarecido na Orientação Normativa SPS nº 02, de 2009.

Com relação às contribuições patronais, cabe ao ente definir as respectivas bases de cálculo para garantir o equilíbrio do regime. Orienta-se, contudo, que devem ser previstas, tanto para as relativas ao custeio normal quanto suplementar, bases equivalentes à remuneração de contribuição dos servidores ativos, facilitando a apuração, o controle e o acompanhamento dos repasses e da evolução do plano de custeio. A contribuição patronal é a expressão monetária da necessidade de financiamento do RPPS, sendo que, independente da definição da sua base de cálculo, os custos do plano deverão ser cobertos, ainda que os percentuais de contribuição sejam significativos quando aplicados sobre a folha de ativos, pois o seu impacto financeiro será o mesmo caso fossem incluídos na base os proventos dos aposentados ou outras rubricas da folha.

## **DO REPASSE DAS CONTRIBUIÇÕES**

Para fins de cumprimento do equilíbrio financeiro e atuarial e do caráter contributivo, deverá ser previsto na legislação do RPPS prazo para repasse das contribuições, normais e suplementares, e dos aportes, até o mês subsequente ao da competência da folha de pagamento. Para casos de inadimplemento, deve ser previsto índice oficial de atualização e de taxa de juros, compatível com aquela utilizada como taxa de desconto na avaliação atuarial, bem como outras medidas e sanções, inclusive multa.

Após ser instituído em lei, o plano de custeio deverá ser objeto de contínuo acompanhamento por parte, dentre outros, do ente federativo, que deverá avaliar periodicamente os seus impactos orçamentários, financeiros e fiscais e adotar medidas para mitigar os riscos do não cumprimento do plano de custeio e dos aportes sob sua responsabilidade; da unidade gestora do RPPS, que deverá estabelecer processo de verificação das bases de cálculo e dos valores das contribuições e aportes, tomando as medidas a seu cargo para cobrança dos valores em atraso; e do conselho deliberativo e do conselho fiscal do RPPS, que deverão acompanhar a regularidade do repasse das contribuições e aportes e das providências adotadas.

Os Poderes, órgãos e entidades do ente federativo deverão encaminhar, mensalmente, à unidade gestora do RPPS – ou permitir o seu acesso por meio de sistemas

informatizados –, as informações das folhas de pagamento e dos documentos que permitam o efetivo controle da apuração da base de cálculo e do repasse das contribuições, bem como as informações cadastrais e remuneratórias dos servidores, que possibilitem a realização de auditorias periódicas.

A unidade gestora do RPPS deve institucionalizar o processo de acompanhamento do repasse e manter banco de dados estruturado com informações cadastrais, contábeis e financeiras, de forma a atender às exigências dos órgãos de controle interno e externo e possibilitar o tempestivo encaminhamento à SPREV, até o último dia do mês seguinte ao encerramento de cada bimestre civil, do Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasse (DIPR), instrumento por meio do qual aquele órgão supervisiona a observância do caráter contributivo dos RPPSs.

A SPREV, ao receber e processar as informações do DIPR disponibiliza, por meio do Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social (Cadprev), batimentos automáticos que permitem a verificação dos repasses mensais, considerando as alíquotas cadastradas nesse sistema a partir da legislação encaminhada. O DIPR permite, também, o acompanhamento do cumprimento dos termos de acordo de parcelamento das dívidas de contribuições, além de uma visão geral das demais receitas e despesas mensais do RPPS. As informações são por regime de competência e contemplam as bases de cálculo, as remunerações, os valores e as datas da arrecadação e dos pagamentos.

Cabe aos dirigentes da unidade gestora do RPPS informar aos órgãos de controle interno e externo e demais órgãos de fiscalização, inclusive ao Ministério Público, a falta de repasse contumaz das contribuições e descumprimento dos termos de parcelamento, registrando todas as providências que foram adotadas para cobrança dos valores não repassados, inclusive dos acréscimos legais devidos. Os acréscimos legais acabam por onerar os recursos públicos, podendo ser responsabilizados os gestores que lhe deram causa.

Na cessão de servidores ou no afastamento para exercício de mandato eletivo em que o pagamento da remuneração ou subsídio seja ônus do cessionário ou do órgão de exercício do mandato, será de responsabilidade do cessionário ou desse órgão o desconto da contribuição devida pelo segurado, o custeio da contribuição patronal e o repasse dessas contribuições à unidade gestora do RPPS ao qual está vinculado o cedido ou afastado, conforme esclarecido na Orientação Normativa SPS nº 02, de 2009. Se não houver ônus para o cessionário ou para o órgão de exercício do mandato, continuará sob a responsabilidade do órgão de origem, o recolhimento

e o repasse das contribuições. Em quaisquer casos, a contribuição suplementar continua de responsabilidade do ente de origem.

Essas situações requerem controle adequado e tempestivo para evitar acúmulos de passivos, além da atuação integrada entre o ente federativo e a unidade gestora do RPPS. A citada Orientação Normativa dispõe que “caso o cessionário ou o órgão de exercício do mandato, não efetue o repasse das contribuições à unidade gestora no prazo legal, caberá ao órgão ou entidade de origem efetuar-lo, buscando o reembolso de tais valores”.

Especial atenção também deve ser dada à situação de servidor afastado ou licenciado temporariamente do cargo sem recebimento de remuneração pelo ente federativo, pois este “somente contará o respectivo tempo de afastamento ou licenciamento para fins de aposentadoria, mediante o recolhimento mensal das contribuições, conforme lei do respectivo ente”. Deve ser implementado processo eficiente de controle dos repasses desses servidores. A lei do ente deve prever expressamente de quem será o ônus pelo recolhimento da contribuição patronal durante o período de afastamento ou licenciamento sem remuneração.

## **DO PARCELAMENTO DE DÉBITOS**

Com relação aos parcelamentos de débitos, os parâmetros gerais são estabelecidos pelo art. 5º da Portaria MPS nº 402, de 2008. Esses parâmetros, nos termos do § 12 do art. 40 da Constituição, baseiam-se naqueles previstos para os débitos relativos ao RGPS.

Contudo, impõem-se diferenciações entre os parcelamentos dos dois sistemas (RPPS e RGPS), devido às características que o equilíbrio financeiro e atuarial assume a cada estrutura, que podem ser observadas, por exemplo, pela não aplicação da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic) nos parcelamentos dos RPPSs, por não atender propriamente ao parâmetro para esses definidos de aplicação de índice oficial de atualização e de taxa de juros, que deve respeitar como limite mínimo a meta atuarial, e pela não previsão de parcelas calculadas em função de percentual da receita corrente líquida, que, por não definir prazo máximo, colocaria em risco a solvência e liquidez do plano de benefícios do RPPS.

Tem-se como parâmetros gerais que o termo de acordo de parcelamento celebrado entre o ente e a unidade gestora do RPPS, além de conter a aplicação de índice de atualização e de taxa de juros na consolidação do montante devido e no

pagamento das prestações vincendas e vencidas, com incidência mensal, deve contemplar número máximo de 60 (sessenta) prestações mensais, iguais e sucessivas, sendo que o vencimento da primeira prestação deverá ser até o último dia útil do mês subsequente ao da sua assinatura e prever medidas e sanções, inclusive multa, para os casos de inadimplemento ou descumprimento das demais regras do termo. Não podem ser incluídos nesse parcelamento, conhecido como “convencional”, contribuições descontadas dos segurados e débitos de utilização indevida dos recursos, os quais se prevê normalmente apenas em regras de parcelamentos especiais.

Não consta dos parâmetros gerais a necessidade de autorização em lei da celebração dos parcelamentos convencionais, sendo suficiente que uma lei de regência do RPPS disponha sobre aplicação de acréscimos legais em caso de inadimplemento. Contudo, recomenda-se que o parcelamento sempre siga o rito da sua aprovação legislativa, oportunizando o debate interno sobre as causas do não repasse e a transparência dos débitos acumulados pelo ente.

Os termos de acordo de parcelamento deverão ser formalizados e encaminhados para análise da SPREV por meio do Cadprev, no qual se faz o cadastramento das principais condições e dos valores originários do débito, gerando, no ambiente *web*, um demonstrativo consolidado do montante a ser parcelado e discriminado por competência, a emissão do próprio termo de acordo que deverá ser impresso, assinado e publicado, e da declaração da sua publicação e, se for o caso, do formulário de autorização de vinculação do Fundo de Participação dos Estados (FPE) ou do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) como garantia das prestações acordadas e não pagas.

Na hipótese de reparcelamento, que é admitido uma única vez, é exigida lei específica autorizando-o. A sistemática de reparcelamento em que se apura novo saldo devedor, calculado a partir dos valores atualizados da consolidação do parcelamento anterior e das prestações pagas posteriormente, não admite que prestações em atraso sejam objeto de parcelamento desvinculado do parcelamento originário, devendo essas ser quitadas ou incluídas no saldo devedor do reparcelamento. O termo de reparcelamento não deve incluir débitos ainda não parcelados, que deverão ser objeto de termo específico. Além disso, não se considera no cômputo da limitação de um único reparcelamento as alterações nas condições que não ampliem o prazo inicialmente estabelecido.

Em caso de parcelamento de débitos devidos ao RPPS por outros Poderes ou por autarquias, esses devem figurar como devedores no respectivo termo e o ente federativo como interveniente garante.

Ao ser editada, pela União, lei autorizando o parcelamento excepcional das contribuições devidas ao RGPS, a SPREV pública, por meio de portarias específicas, os parâmetros desses parcelamentos para os RPPSs, adequados às características desses regimes. Em geral, para esses parcelamentos ampliam-se os prazos, mas limita-se o período do débito a ser parcelado, exige-se a vinculação do FPE ou do FPM como garantia das prestações acordadas e não pagas e a inclusão de motivo para rescisão do termo de acordo de parcelamento, por parte da unidade gestora do RPPS, pela falta de pagamento de 3 (três) prestações consecutivas ou alternadas ou ausência de repasse das contribuições, das competências a partir daquela que os débitos podem ser parcelados, por 3 (três) meses consecutivos ou alternados.

Os parâmetros de parcelamento são estabelecidos de forma a mitigar os riscos do não repasse das contribuições para a solvência e liquidez do plano de benefícios do RPPS, considerando as dificuldades orçamentárias e financeiras que ocorrem, eventualmente, na gestão dos recursos pelos entes. No entanto, esses não devem ser utilizados como instrumento para obter de forma cíclica o CRP ou para postergar o cumprimento das obrigações legais pelos gestores.

## **DA DAÇÃO EM PAGAMENTO**

Com relação à dação em pagamento de bens para a quitação de débitos relativos a não pagamento de contribuições ou de aportes devidos pelos entes aos RPPSs, os parâmetros estabelecidos nas normas gerais vedam a utilização desse instituto, pois o fluxo financeiro do RPPS deve ser modelado e gerido de forma que seja preservada a liquidez do sistema e a sua sustentabilidade financeira ao longo do tempo. Contudo, em consonância com o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial e a previsão contida no art. 249 do texto constitucional, o aporte de bens, direitos e ativos pode ser utilizado para fins de amortização do déficit atuarial do regime, observando-se, porém, que esses sejam vinculados por lei ao RPPS e que a operação seja precedida de criteriosa avaliação desse acervo e da sua liquidez, que deve ser compatível com as obrigações estabelecidas no plano de benefícios.

Assim, a restrição a operações de dação em pagamento de débitos com o RPPS decorre da natureza financeira inerente ao caráter contributivo, sendo necessária sua imposição para que as contribuições previdenciárias se mantenham como a principal fonte de entrada regular de recursos nos RPPSs, aspecto que seria desvirtuado com a possibilidade de se receber contribuições devidas e vencidas por meio de

dação em pagamento de bens de qualquer espécie, lembrando-se que é justamente o ingresso regular de recursos por meio das contribuições mensais o que assegura liquidez ao sistema.

A vedação à utilização do instituto da dação em pagamento se aplica tanto aos débitos das contribuições estabelecidas para cobertura do custo normal, quanto aos das contribuições suplementares previstas em lei. No caso das contribuições suplementares, que se destinam à amortização do déficit, o que se admite é a reconfiguração do plano de equacionamento a ser proposta na próxima avaliação atuarial quando os bens, direitos e ativos forem, de fato, incorporados ao patrimônio do RPPS e alterarem o déficit a ser equacionado.

## **DA RESTITUIÇÃO DE CONTRIBUIÇÕES**

O pedido de restituição das contribuições repassadas ao RPPS deve ser formalizado em procedimento administrativo a ser decidido pela unidade gestora do regime, pois a esta compete arrecadar e gerir os recursos e fundos previdenciários.

Considerando a natureza jurídica das contribuições dos servidores ativos, aposentados e pensionistas, conforme Nota Técnica nº 04/2012/CGNAL-CGACI/DRPSP/SPPS/MPS<sup>3</sup>, será cabível a restituição quando a incidência da contribuição se der em desacordo com a lei do ente federativo, inclusive quando a lei não incluir as parcelas temporárias ou indenizatórias na remuneração de contribuição desses segurados. Nesse caso, devem ser observadas as normas relativas à restituição de tributos, definidas nos arts. 165 a 169 do Código Tributário Nacional, e a devolução dos valores deverá ser efetuada aos servidores.

No que se refere às contribuições a cargo do ente, como não se sujeitam às normas tributárias, expressando aportes financeiros que têm por objetivo a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, devem ser observados critérios prudenciais para sua restituição, em caso de incidência em desacordo com a base definida em lei, pois o ente é o ulterior responsável pela cobertura de insuficiências financeiras do regime e pelo estabelecimento de planos de equacionamento de déficit.

Caso fosse possível a simples retirada dos recursos em sistemas previdenciários já caracterizados pelo desequilíbrio financeiro e atuarial, a restituição de contribuições

---

<sup>3</sup> Disponível em: <[http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2016/06/NOT\\_TECNICACGNALCGACI04-2012.pdf](http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2016/06/NOT_TECNICACGNALCGACI04-2012.pdf)>. Acesso em 21/5/2018.

importaria na recomposição pelo ente por meio de planos de equacionamento do déficit, com o gravame para o sistema de que a restituição seria imediata conquanto o equacionamento dar-se-ia de forma fracionada, expondo o RPPS a risco de insolvência e iliquidez. Daí figurar como impeditivo à restituição o não cumprimento dos mencionados requisitos previstos no art. 25 da Portaria MPS nº 403, de 2008, pelo inciso V do art. 13 da Portaria MPS nº 402, de 2008, dada a própria natureza de estimativa das avaliações atuariais.

## **DA TAXA DE ADMINISTRAÇÃO**

O plano de custeio do RPPS deverá contemplar os recursos necessários para cobertura das despesas correntes e de capital necessárias ao funcionamento da unidade gestora do regime. Esses recursos estão sujeitos ao limite estabelecido nas normas gerais desses regimes, conforme o art. 1º, III, da Lei nº 9.717, de 1998, e art. 15 da Portaria MPS nº 402, de 2008, de até dois pontos percentuais do valor total das remunerações, proventos e pensões dos segurados vinculados ao RPPS, relativo ao exercício financeiro anterior.

A lei do ente federativo pode estabelecer um percentual de taxa de administração inferior ou equivalente a esse limite de gastos. Como o plano de custeio do RPPS deve cobrir os custos com os benefícios do plano e com as despesas administrativas, normalmente o custo administrativo está embutido na alíquota de contribuição do RPPS expressa em percentual incidente sobre a folha dos servidores ativos. Assim, deve ser observado se os gastos administrativos não estão extrapolando os limites legais e se foram adequadamente dimensionados, dado que a base para verificação do limite (remuneração bruta do exercício anterior) é normalmente maior que a base da contribuição (remuneração de contribuição do exercício atual).

Recomenda-se, para maior controle dos gastos, que o custeio administrativo do RPPS seja segregado daquele destinado ao pagamento dos benefícios e que sua gestão seja efetuada por meio de um fundo especial com essa finalidade ou centro de custo específico da unidade gestora do RPPS, independentemente de o RPPS possuir segregação da massa. Dessa forma, garantir-se-á que os recursos oriundos das contribuições normais e suplementares sejam exclusivamente destinados ao pagamento de benefícios e que haja maior controle dos gastos administrativos.

## DAS DEMAIS RECEITAS

Além das receitas de contribuições e daquelas geradas pelos bens, direitos e ativos vinculados ao RPPS, a legislação de regência de cada RPPS prevê outras fontes de financiamento. Destacam-se os recursos oriundos da compensação financeira entre os regimes previdenciários de que trata a Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999. Compreender essa lei e os atos normativos correlatos<sup>4</sup> é uma obrigação de todo gestor de regime próprio.

A compensação financeira entre os regimes previdenciários decorre da contagem recíproca do tempo de contribuição para efeito de aposentadoria, assegurada pela Constituição, da qual derivam obrigações e direitos. Assim há um regime de origem, ao qual o trabalhador esteve vinculado e dele se desligou sem que receba aposentadoria, e um regime instituidor responsável pela concessão e pagamento de benefício de aposentadoria com cômputo de tempo de contribuição no âmbito do regime de origem. O ente que possui RPPS pode situar-se nas duas posições, ora recebendo recursos da compensação como regime instituidor do benefício e ora sendo demandado a pagar compensação como regime de origem.

Somente são objeto de compensação os benefícios de aposentadoria concedidos a partir de 5 de outubro de 1988 com contagem recíproca do tempo de contribuição, e as pensões por morte decorrentes das aposentadorias objeto de compensação, excluídas as aposentadorias por invalidez causada por acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificada em lei, e as pensões delas decorrentes. Por enquanto, a compensação tem sido operada somente entre o RGPS e os RPPSs, por meio do Sistema de Compensação Previdenciária (Comprev), disponibilizado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Os entes da Federação devem fazer diretamente a gestão do processo de compensação, valendo-se, se for o caso, de prestadores de serviço apenas para capacitação dos seus servidores, não podendo renunciar à parte desses recursos para pagamento de contratos vinculados a índices aplicados sobre os valores compensados. Nesse ponto, também é muito importante o aperfeiçoamento dos processos de concessão de benefícios, uma vez que constitui requisito para a compensação a homologação dos respectivos atos concessórios pelos Tribunais de Contas.

---

<sup>4</sup> Decreto nº 3.112, de 6 de julho de 1999, Portaria MPAS nº 6.209, de 16 de dezembro de 1999, Portaria Interministerial MPS-MF nº 410, de 29 de julho de 2009, Portaria Conjunta PGFN-RFB-INSS nº 01, de 21 de março de 2013.

## DOS FUNDOS PREVIDENCIÁRIOS E APORTE DE BENS

A previsão da constituição de fundos previdenciários para formar reservas com recursos adicionais às contribuições dos RPPSs, que constou inicialmente no art. 6º da Lei nº 9.717/1998, foi elevada a *status* constitucional (art. 249) com a EC nº 20/1998.

Considerando a necessidade de se alcançar o equilíbrio dos regimes próprios, esse comando constitucional deve ser de cumprimento obrigatório pelos entes da Federação que os mantêm, além de outros fundamentos apresentados na Nota Técnica nº 03/2015/DRPSP/SPPS/MPS<sup>5</sup>. Sem a constituição de fundos, nos quais se adicionam aos recursos das contribuições as receitas a serem geradas por outros bens, direitos e ativos vinculados ao RPPS, considerando o serviço passado e outras causas históricas e estruturais desses regimes, dificilmente obter-se-á sua sustentabilidade.

Contudo, não são quaisquer bens, direitos e ativos que podem ser vinculados ao RPPS. Esses ativos devem ser economicamente viáveis. Têm que ter aptidão para investimentos, gerar receitas atuais ou futuras e, para tanto, apresentar valor presente líquido positivo, ou seja, os fluxos futuros de receitas devem superar as despesas envolvidas na sua manutenção ou desenvolvimento. Não basta ser economicamente apreciável. A unidade gestora do RPPS pode não possuir estrutura ou expertise para administração desses bens, ou essa pode ser muito onerosa e adicionar riscos operacionais e legais. A gestão desses ativos não pode prejudicar sua atividade principal de gerir os passivos previdenciários.

Além de garantir a solvência e a liquidez do plano de benefícios, o aporte de ativos ao RPPS deve observar a adequação do seu processo de análise e afetação aos princípios que regem a Administração Pública. Nesse caso, é fundamental a participação dos órgãos colegiados de deliberação e fiscalização do RPPS em todas as etapas relativas a esse aporte, desde as que antecedem sua definição, avaliação e aprovação, até as posteriores, de controle e verificação dos resultados financeiros advindos desses bens.

Assim, o aporte de bens, direitos e demais ativos deve ser precedido de processo transparente de avaliação e análise de viabilidade econômico-financeira e deve observar a compatibilidade desses ativos com os prazos e taxas das obrigações presentes e futuras do RPPS. Essa vinculação somente dar-se-á por meio de lei do ente federativo.

<sup>5</sup> Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/NOTA-TECNICA-03-2015.pdf>>. Acesso em 21/5/2018.

Com relação aos imóveis, a SPREV publicou a Nota Técnica SEI nº 10/2017/CGACI/SRPPS/SPREV-MF<sup>6</sup> com diversas considerações sobre o assunto, recomendando, principalmente, que seja afetado pelo ente federativo ao RPPS o fluxo das receitas ao invés da gestão de uma carteira imobiliária que demanda custos e conhecimentos específicos.

A gestão de bens, direitos e ativos para geração de valor demanda conhecimentos técnicos específicos, que englobam questões jurídicas, fiscais, administrativas, operacionais, mercadológicas e econômicas. Requer a assistência de especialistas e a constituição de comissões de gestão desses ativos. Mesmo após algumas iniciativas por parte de alguns RPPSs, verifica-se que esse tema ainda permanece sem grandes experiências concretas. Cada ente terá que desenvolver uma solução que atenda a suas especificidades, verificando, dentro do seu patrimônio e em suas fontes geradoras de receitas atuais e potenciais, o que poderia ser afetado ao RPPS e de que forma. E que a forma garanta que o objetivo dessa afetação seja de fato a promoção do equilíbrio do regime, ou seja, que o interesse seja o da sustentabilidade do RPPS, evitando-se que visem apenas protelar a sua solução ou transferir a responsabilidade para o RPPS pela gestão de ativos problemáticos.

Além disso, a segregação patrimonial dos regimes previdenciários dito fechados com os seus patrocinadores ou mantenedores é uma característica a eles inerente, sendo, inclusive, vedando que esses apliquem seus recursos em ativos vinculados àqueles, para que não sejam utilizados como fonte de financiamento das atividades de patrocinadores ou mantenedores. Nesse sentido, o inciso II do art. 23 da Resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) nº 3.922, de 25 de novembro de 2010, que dispõe sobre as aplicações de recursos dos RPPSs, veda expressamente a aplicação,

diretamente ou por meio de cotas de fundo de investimento, em títulos ou outros ativos financeiros nos quais ente federativo figure como emissor, devedor ou preste fiança, aval, aceite ou coobrigação sob qualquer outra forma.

Assim, há que se ter cuidado para que os esforços de monetização dos bens, direitos e demais ativos recebidos pelo RPPS não venham a colidir com esse princípio basilar de independência do patrimônio. Requer-se visão de gestão integrada e inovadora, mas com responsabilidade!

<sup>6</sup> Disponível em: <[http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2017/12/SEI\\_MF-0166631-NOTA-T%C3%89CNICA-10-2017-IM%C3%93VEIS.pdf](http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2017/12/SEI_MF-0166631-NOTA-T%C3%89CNICA-10-2017-IM%C3%93VEIS.pdf)>. Acesso em 21/5/2018.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desse capítulo foi introduzir o tema financiamento dos RPPSs e seus vários aspectos a servidores, estudiosos e interessados ainda não familiarizados com o sistema da previdência do servidor, bem como aos que vierem a colaborar em órgãos ou entidades do serviço público cujas atividades relacionem-se com esses regimes, inclusive aos que tiverem a coragem de assumir o desafio que é participar da sua gestão, da autogestão da previdência pelos servidores.

O financiamento dos RPPSs revela-se como o ponto em que se interconectam e se concretizam os princípios constitucionais e fundamentais do seu funcionamento – caráter contributivo e equilíbrio financeiro e atuarial. Preservar a higidez financeira e atuarial desses regimes passa, necessariamente, por garantir o fluxo regular e suficiente de suas fontes de financiamento, que são delineadas por ato legislativo dos próprios entes em que estão inseridos.

Não se pode descuidar do acompanhamento e controle das fontes de financiamento do RPPS, especialmente as que lhe são mais fundamentais, como as oriundas do repasse das contribuições e dos aportes previstos em lei. Ademais, deve-se assegurar que novas fontes provenientes de bens, direitos e ativos que venham a ser vinculadas ao regime próprio, contribuam, de fato, para sua sustentabilidade. Para a qual, frise-se, não existirá uma solução única a ser adotada, mas aquelas que forem mais adequadas às características dos ativos e receitas potenciais e à estrutura, conhecimento e cultura organizacional da unidade gestora, e que, principalmente, tragam soluções, e não maiores riscos para a gestão dos RPPSs.

Registre-se que este capítulo contempla entendimentos da SPprev apresentados em pareceres e notas técnicas relacionados ao tema proposto além de posições do autor.

# CAPÍTULO 5

## A CONTABILIDADE PÚBLICA E A GESTÃO ATIVA DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Otoni Gonçalves Guimarães\*

### INTRODUÇÃO

O presente texto pretende trazer, especialmente aos gestores, dirigentes e conselheiros dos RPPSs, a compreensão da relevância da Contabilidade Pública como instrumento de gestão, especialmente no que tange a detalhamentos de estratégias de gestão, com impactos positivos na sustentabilidade do seu respectivo regime previdenciário, ou seja, que possam perceber a contabilidade como ferramenta positiva de gestão, que esta não pode significar empecilho ou engessamento à adoção de mecanismos das melhores práticas, sem afastar da legalidade e dos princípios norteadores que melhor se adequem à sua realidade e possibilidades.

### ESTRUTURAÇÃO DA CONTABILIDADE

A contabilidade como ferramenta de gestão deve ser dinâmica, flexível e ágil com a capacidade de reproduzir com fidedignidade os atos e fatos da gestão na exata forma de sua velocidade e oportunidades, a serviço do fundamental princípio da transparência.

O Capítulo IX da Lei Complementar nº 101, de 2000, a denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ao tratar da transparência da gestão fiscal das entidades públicas, por meio do § 2º do seu art. 48 ensina que

a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e

\* Graduado em Ciências Contábeis pelo Centro Universitário de Brasília. Pós-graduado em Gestão e Direção de Sistemas de Previdência Social, pela Universidade de Alcalá (Espanha.) Auditor Fiscal da Receita Federal aposentado e Consultor Previdenciário.

fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.

O órgão central de contabilidade da União, para fins de consolidação das contas nacionais, observadas a forma e a periodicidade definidas pelo art. 51<sup>7</sup> da LRF é compreendida como Secretaria do Tesouro Nacional (STN), tendo em vista o disposto no inciso I do art. 17 da Lei nº 10.180/2001, que prevê que esta integra o sistema de Contabilidade Pública Federal e, dada a ainda ausência do conselho de que trata o art. 67<sup>8</sup> da LRF, a responsabilidade pela normatização da Contabilidade Pública nacional encontra-se, até então, assumida pela STN.

O § 6º do acima mencionado artigo prevê que

todos os poderes e órgãos referidos no art. 20<sup>9</sup>, incluídos autarquias, fundações públicas, empresas estatais dependentes e fundos, do ente da Federação devem utilizar sistemas únicos de execução orçamentária e financeira, mantidos e gerenciados pelo Poder Executivo, resguardada a autonomia.

Prevê ainda o dispositivo legal que a inobservância de tais exigências, entre outras, sujeita o ente federativo às penalidades insertas no § 2º do já mencionado art. 51.

<sup>7</sup> Art. 51. O Poder Executivo da União promoverá, até o dia trinta de junho, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público.

§ 1º Os Estados e os Municípios encaminharão suas contas ao Poder Executivo da União nos seguintes prazos:

I – Municípios, com cópia para o Poder Executivo do respectivo Estado, até trinta de abril;

II – Estados, até trinta e um de maio.

§ 2º O descumprimento dos prazos previstos neste artigo impedirá, até que a situação seja regularizada, que o ente da Federação receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária.

<sup>8</sup> Art. 67. O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a:

I – harmonização e coordenação entre os entes da Federação;

II – disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal;

III – adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal de que trata esta Lei Complementar, normas e padrões mais simples para os pequenos Municípios, bem como outros, necessários ao controle social;

IV – divulgação de análises, estudos e diagnósticos.

§ 1º O conselho a que se refere o *caput* instituirá formas de premiação e reconhecimento público aos titulares de Poder que alcançarem resultados meritórios em suas políticas de desenvolvimento social, conjugados com a prática de uma gestão fiscal pautada pelas normas desta Lei Complementar.

§ 2º Lei disporá sobre a composição e a forma de funcionamento do conselho.

<sup>9</sup> O art. 20 trata dos limites globais com despesa de pessoal.

Dessa forma, a estruturação da Contabilidade Pública nacional busca atender às orientações e definições trazidas pelo Decreto nº 6.976/2009, que dispõe sobre o Sistema de Contabilidade Federal, cujo art. 4º determina que

O Sistema de Contabilidade Federal tem como objetivo promover a padronização e a consolidação das contas nacionais; a busca da convergência aos padrões internacionais de contabilidade, respeitados os aspectos formais e conceituais estabelecidos na legislação vigente; e o acompanhamento contínuo das normas contábeis aplicadas ao setor público, de modo a garantir que os princípios fundamentais de contabilidade sejam respeitados no âmbito do setor público.

Os aludidos padrões internacionais de contabilidade inspiradores da Contabilidade nacional são aqueles trazidos pelas chamadas “International Public Sector Accounting Standards (Ipsas) – Normas Contábeis Internacionais do Setor Público, editadas pela Federação Internacional de Contadores (Ifac) – International Federation of Accountants”.

Para viabilizar os aspectos formais e conceituais estabelecidos na legislação vigente, previstos no Decreto acima citado, embora direcionadas para o profissional de Contabilidade por ser este o seu foco de orientação e controle de atuação, o Conselho Federal de Contabilidade (CFC), editou, a partir de 2008, as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (NBC/TSP), com o objetivo de se construir um referencial teórico em bases científicas para a Contabilidade Pública brasileira, como se depreende das NBC TSP 01 a 05, NBC T 16.6 R1, NBC T 16.7 a 16.11, além da NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL.

Importante frisar que o processo de convergência da Contabilidade Pública brasileira aos padrões internacionais, elaborada de acordo com o Pronunciamento intitulado “The Conceptual Framework for General Purpose Financial Reporting by Public Sector Entities, emitido pelo International Public Sector Accounting Standards Board da International Federation of Accountants (IPSASB/Ifac)” tem como foco preponderante a evidenciação do Patrimônio Público sob gestão das entidades públicas, de forma que o passivo esteja expresso pelo seu valor presente e os ativos pelo seu valor “real”, quer seja como valor justo ou valor de mercado, e as receitas e despesas apropriadas em consonância com o regime de competência, sem afastar das exigências da legislação vigente quanto aos aspectos orçamentário e fiscal, sob a

batuta, especialmente, da Lei nº 4.320/1964 e da LRF, que continuam em vigor sem alterações nesses aspectos, de forma a traduzir os atos e fatos administrativos das entidades na perspectiva de que

todas as transações materiais, eventos e outros itens reportados são apresentados de maneira que transmitam a sua essência em vez da sua forma jurídica ou outra forma, de modo que as características qualitativas da relevância e da representação fidedigna sejam alcançadas.

Conforme traduzido pela NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL, que dispõe sobre a “Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público”.

Dessa forma, no intuito de dar uma configuração única aos sistemas de Contabilidade dos diversos entes federativos, consequentemente harmonizando todo o processo da Contabilidade Pública nacional, o atual órgão central de Contabilidade vem, há algum tempo, buscando desenvolver em conjunto com os usuários da Contabilidade dos entes federativos e órgãos de fiscalização e controle, uma estrutura padronizada e harmonizada que seja capaz de atender aos interesses e possibilidades de cada um, por meio de grupos técnicos de caráter consultivo abertos a todos os segmentos interessados, os denominados “Grupo Técnico de Padronização de Procedimentos Contábeis (GTCON) – responsável pela análise e pela elaboração de diagnósticos e estudos visando à padronização mínima de conceitos e práticas contábeis, plano de contas e classificação orçamentária de receitas e despesas públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios; Grupo Técnico de Padronização de Relatórios (GTREL) – responsável por elaborar análises, diagnósticos e estudos, visando à promoção, à harmonização e à padronização de relatórios e demonstrativos no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, destacadamente os previstos pela Constituição Federal e pela Lei Complementar nº 101/2000; e o Grupo Técnico de Sistematização de Informações Contábeis e Fiscais (GTSIS)”, com reuniões de trabalho ordinárias definidas por portarias da STN.

Importante lembrar que os referidos Grupos Técnicos, embora estruturados no contexto do art. 6º do Decreto nº 6.976/2009 que diz respeito tão somente à definição da STN como o órgão central de Contabilidade da União, na busca de implementar

uma estrutura única e padronizada, como dito, para atendimento das exigências do art. 51 da LRF, adquiriram uma abrangência de interesse nacional dadas as suas composições, a importância e relevância dos temas discutidos.

As definições das estruturas e procedimentos contábeis no aspecto orçamentário, patrimonial e fiscal, estão tratadas nos respectivos manuais elaborados em harmonia com os Grupos Técnicos, sendo os principais, o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PACSP) e o Manual dos Demonstrativos Fiscais (MDF), anualmente atualizados e disponibilizados no sítio da STN na internet.

Quanto aos RPPSs, por determinação do órgão central de fiscalização e controle específico, no âmbito da Lei nº 9.717, de 1998, estes detêm a obrigação de utilizar a estrutura contábil do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público Estendido, o PCASP Estendido, conforme preceitos da Portaria MPS nº 509, de 2013, cujo art. 2º estipula que

os RPPS adotarão as contas a estes aplicáveis, especificadas no Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) estendido até o 7º nível de classificação, conforme a versão atualizada do Anexo III da Instrução de Procedimentos Contábeis no 00 (IPC 00) da Secretaria do Tesouro Nacional.

O PCASP Estendido, inicialmente de adoção facultativa pelos entes federativos, foi concebido para facultar aos entes que precisem de uma referência para desenvolvimento de suas rotinas e sistemas, editado e publicado em conformidade com a Instrução de Procedimentos Contábeis IPC 00, como plano de transição para a implantação da nova Contabilidade, tendo como objetivo central orientar os profissionais de Contabilidade na execução dos registros e na elaboração das demonstrações contábeis a partir da adoção das novas práticas contábeis aplicadas ao setor público, em cumprimento aos princípios de Contabilidade sob a perspectiva do setor público, detalhando a codificação contábil até o nível 7 de consolidação das contas, diferentemente do PCASP geral que tem o detalhamento de classificação até o 5º nível, ficando livres a cada um os níveis 6 e 7.

A seguir, as duas primeiras linhas do PCASP Estendido apenas para transparecer a ideia de sua composição.

PLANO DE CONTAS	CONTA	TÍTULO	FUNÇÃO	STATUS	NATUREZA DO SALDO [1]	[2]							
1	2	3	4	5	6	7	8				ATIVA/INATIVA	D/C/N	D/F
1	0	0	0	00	00	00	00	1.0.0.0.0.0.00	ATIVO	Compreende os recursos controlados por uma entidade como consequência de eventos passados e dos quais se espera que tenham benefícios econômicos ou potencial de serviços futuros à entidade.	ATIVA	D	0

O art. 4º da citada Portaria MPS nº 509/2013, editada com fulcro no art. 9º da Lei nº 9.717/1998, determinou que os RPPSs teriam que adequar a sua contabilidade ao disposto nos arts. 2º e 3º desta, nos mesmos prazos definidos pela Portaria STN nº 634, de 19 de novembro de 2013, ou seja, até o término do exercício de 2014, conforme seu art. 11, que diz:

o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) e as Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público (DCASP) deverão ser adotados por todos os entes da Federação até o término do exercício de 2014.

O art. 5º, também da Portaria MPS nº 509/2013, fixou que a então “Secretaria de Políticas de Previdência Social adotará as medidas necessárias para a prestação de informações sobre a aplicação do PCASP e das DCASP pelos entes federativos detentores de RPPS”, regra essa definida pela Portaria MPS nº 204, de 2008, com suas alterações, que trata das obrigações dos entes detentores de RPPS perante o órgão central de fiscalização para fins de emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), qual seja, o art. 5º desta Portaria diz:

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)

(...)

XVI – encaminhamento à SPS, dos seguintes documentos:

(...) 6.f) Demonstrativos Contábeis, nos seguintes prazos:

(...)

III – os Demonstrativos Contábeis previstos na alínea f, a partir do exercício de 2009, até 30 de setembro, em relação ao primeiro semestre, e até 31 de março, em relação ao encerramento do exercício anterior.

Mais recentemente, foi editada a Portaria SRF nº 333, de 2017, trazendo novas orientações quanto ao atendimento das exigências de envio das informações contábeis ao órgão fiscalizador, para fins de obtenção do CRP:

**Art. 1º** A Portaria MPS nº 204, de 10 de julho de 2008, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 5º (...)

XVI – encaminhamento à Secretaria de Previdência, dos seguintes documentos e informações:

§ 6º (...)

III – as informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, previstos na alínea *f*, até o último dia de cada mês, relativamente ao mês anterior, por meio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi)<sup>10</sup>;

(...)

§ 15. (...), o envio das informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais pelo Siconfi, na forma do inciso III do § 6º deste artigo, será exigido a partir da competência janeiro de 2018, para os Estados, Distrito Federal e Capitais, e da competência julho de 2018, para os demais Municípios.

A Portaria STN nº 896, de 31/10/2017, ao dispor sobre as regras acerca da periodicidade, formato e sistema relativos à disponibilização das informações e dos dados contábeis, orçamentários e fiscais da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, no exercício de 2018, estabeleceu, entre outras exigências, pelo seu art. 3º, que no exercício de 2018 serão inseridas no Siconfi, obrigatoriamente, as seguintes informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais:

(...)

V – Conjunto de informações primárias de natureza contábil, orçamentária e fiscal utilizadas para geração automática de relatórios e demonstrativos de propósito geral, denominado Matriz de Saldos Contábeis (MSC)<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> O Siconfi é o sistema estruturante da Secretaria do Tesouro Nacional responsável pela coleta, tratamento e divulgação de informações contábeis, orçamentárias, financeiras, fiscais, econômicas, de operações de crédito e de estatísticas de finanças públicas dos entes da Federação.

<sup>11</sup> A MSC é uma estrutura padronizada de coleta de informações contábeis e fiscais dos entes da Federação para fins de consolidação das contas nacionais, da geração de estatísticas fiscais em conformidade com acordos internacionais firmados pelo Brasil, além da elaboração das declarações do setor público (Demonstrações Contábeis e Demonstrativos Fiscais). Essa estrutura reúne uma relação de contas contábeis e de informações complementares e será produzida a partir do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP). No caso dos RPPSs, a partir do PCASP Estendido.

Portanto, além dos aspectos de gestão que envolvem a contabilidade do RPPS, as diversas obrigações destacadas são determinantes para que se adote uma contabilidade destacada do regime de previdência em relação à contabilidade do ente federativo.

Ao destaque ou autonomia da contabilidade do RPPS não é razoável interpretar que esta seja apartada, separada, independente; pelo contrário, é recomendável que seja acoplada, que faça parte da mesma estrutura contábil do ente municipal, todavia, de forma que as contas de interesse exclusivo da previdência sejam de manuseio também exclusivo da unidade gestora, ficando, no ente, tão somente a consolidação das informações contábeis no seu nível de gerenciamento, além da responsabilidade de envio dos dados aos órgãos de supervisão.

Contudo, é imprescindível que o RPPS possa consolidar, quando necessário, as suas informações de demonstrativos próprios, considerando ser este uma unidade gestora única administrativa, contábil e orçamentária, cujos ativos sob sua gestão têm destinação específica, qual seja, o pagamento dos benefícios dos segurados e dependentes do regime.

Nesse sentido reza o § 1º do art. 16 da Portaria MPS nº 402/2008, quando diz que

considera-se distinta a escrituração contábil que permita a diferenciação entre o patrimônio do RPPS e o patrimônio do ente federativo, possibilitando a elaboração de demonstrativos contábeis específicos, mesmo que a unidade gestora não possua personalidade jurídica própria.

Feito esse preâmbulo quanto aos fundamentos gerais e obrigações sobre a Contabilidade Pública geral e em particular quanto aos RPPSs, busquemos adiante elucidar alguns pontos de relevância na gestão do regime próprio, tendo a Contabilidade como ferramenta aliada, de suporte à tomada de decisões, especialmente quanto à observância do equilíbrio financeiro e atuarial do regime.

## **QUANTO AOS INGRESSOS DOS RECURSOS PREVIDENCIÁRIOS**

Regulamentando as disposições da Lei nº 9.717, de 1998, a Portaria MPS nº 402, de 2008, reza, em seu art. 19, que “as disponibilidades financeiras vinculadas ao RPPS serão depositadas e mantidas em contas bancárias separadas das demais disponibilidades do ente federativo”.

O PCASP Estendido, como dito, de utilização obrigatória pelos RPPSs, está estruturado de forma a viabilizar o cumprimento dessa determinação ao disponibilizar as contas:

1.1.1.1.1.06.01 – BANCOS CONTA MOVIMENTO – RPPS (RPPS sem segregação da massa).

Registra o somatório das disponibilidades bancárias agregadas nos itens conta única da previdência social e outras contas, agregadas nos agentes financeiros autorizados.

1.1.1.1.1.06.02 – BANCOS CONTA MOVIMENTO – PLANO FINANCEIRO (RPPS com segregação da massa).

Registra a movimentação financeira dos recursos nas contas movimento do plano financeiro do RPPS pelos dos agentes financeiros credenciados.

1.1.1.1.1.06.03 – BANCOS CONTA MOVIMENTO – PLANO PREVIDENCIÁRIO (RPPS com segregação da massa)

Registra a movimentação financeira dos recursos nas contas movimento do plano previdenciário do RPPS através dos agentes financeiros credenciados.

1.1.1.1.1.06.04 – BANCOS CONTA MOVIMENTO – TAXA DE ADMINISTRAÇÃO

Permite registrar destacadamente a movimentação financeira dos recursos nas contas movimento da taxa de administração do RPPS por meio dos agentes financeiros credenciados.

Uma boa prática de gestão indica ser imprescindível a existência de contas bancárias específicas para cada situação, inclusive, para gestão dos recursos da Taxa de Administração, permitindo, assim, proporcionar maior transparência e melhor controle, incluindo as eventuais sobras de recursos.

## **CRÉDITOS A RECEBER (CONTRIBUIÇÕES)**

Tendo em vista a obrigatoriedade de o RPPS gerir e demonstrar o seu patrimônio de forma autônoma e segregada em relação ao ente federativo e, especialmente, depois da obrigatoriedade de a Contabilidade Pública dispensar tratamento especial ao patrimônio das entidades de forma a traduzi-lo em sua fiel expressão, incluindo

a concepção do regime de competência, tanto para a despesa quanto para a receita, os RPPSs, devem registrar em sua contabilidade todos os créditos a receber a partir do exato momento da ocorrência do fato gerador, como é o caso das contribuições a receber (patronais e do servidor). No caso, o fato gerador da obrigação do ente e direito do fundo especial de previdência, é o encerramento da competência (mês) e o consequente fechamento da folha de pagamentos do ente federativo (Executivo, Legislativo e Judiciário), relativamente aos segurados do RPPS.

Nesse momento, a Contabilidade do RPPS deve dispor das informações, geralmente via resumo das folhas de pagamentos, nas quais devem constar os valores a receber das contribuições. É imprescindível que a unidade gestora do RPPS tenha pleno acesso às informações sobre a composição da folha de pagamentos, incluindo as rubricas integrantes e não integrantes da base de cálculo das contribuições, segundo a legislação local para fins de registro, acompanhamento e controle.

Para tais registros, estão disponíveis no PCASP Estendido:

**a) Contas do Ativo:**

**1.1.3.6.1.01.01 – CONTRIBUIÇÕES DO RPPS A RECEBER – SERVIDOR, APOSENTADO E PENSIONISTA**

Registra os valores relativos aos créditos a receber, decorrentes das contribuições previdenciárias do RPPS, retidas dos servidores, aposentados e pensionistas.

**1.1.3.6.2.01.01 – CONTRIBUIÇÕES DO RPPS A RECEBER – PATRONAL**

Registra os valores relativos aos créditos a receber, decorrentes das contribuições previdenciárias para o RPPS como encargo patronal.

**b) Contas de Variação Patrimonial Aumentativa – VPA (“receitas”)**

**4.2.1.1.1.01.01 – CONTRIBUIÇÃO PATRONAL DE SERVIDOR ATIVO – RPPS**

Registra a VPA oriunda da participação dos entes para o custeio do plano de seguridade social do servidor, sobre a remuneração mensal dos servidores públicos ativos.

**4.2.1.1.1.01.02 – CONTR. PATRONAL – PAGAMENTO DE SENTENÇAS JUDICIAIS (quando for o caso).**

Registra a VPA de recolhimento da contribuição patronal, oriunda do pagamento de sentenças judiciais.

É imprescindível o acompanhamento das eventuais ações judiciais de servidores em ações trabalhistas, tendo em vista a possibilidade de incidência de contribuição. Caso a sentença não determine ou deixe clara a obrigação, recomenda-se a busca de esclarecimentos junto ao juízo da ação.

#### 4.2.1.1.1.02.01 – CONTRIBUIÇÃO DO SERVIDOR – RPPS

Registra a VPA proveniente da contribuição ao RPPS do servidor ativo sobre sua remuneração.

#### 4.2.1.1.1.02.02 – CONTRIBUIÇÃO DO APOSENTADO – RPPS

Registra a VPA proveniente da contribuição ao RPPS do servidor aposentado.

#### 4.2.1.1.1.02.03 – CONTRIBUIÇÃO DE PENSIONISTA – RPPS

Registra a VPA proveniente da contribuição ao RPPS do pensionista.

#### 4.2.1.1.1.02.04 – CONTRIBUIÇÃO DO SERVIDOR – PAGTO. SENT. JUDICIAIS

Registra a VPA oriunda de recolhimento da contribuição do servidor ativo, em decorrência do pagamento de sentenças judiciais.

Importante salientar que esse grupo de contas compreende os saldos que devem ser excluídos nos demonstrativos consolidados do orçamento fiscal e da seguridade social (OFSS) do ente.

Assim, quanto às contribuições patronais, é imprescindível o acompanhamento das ações judiciais de servidores em ações trabalhistas, tendo em vista a possibilidade de incidência de contribuição, bem como eventuais esclarecimentos ao juízo.

Observar, ainda, que para melhor transparência, os recursos das eventuais alíquotas suplementares podem ser registrados em conta apropriada.

#### 4.5.1.3.2.02.05 – RECURSOS PARA COBERTURA DE DÉFICIT ATUARIAL – ALÍQUOTA SUPLEMENTAR

Registra os recursos orçamentários alocados por meio de alíquotas de contribuição suplementares, incidentes sobre a folha de pagamentos, para cobertura de déficit atuarial no exercício de referência.

## APORTES FINANCEIROS A RECEBER

Em havendo plano de equacionamento de déficit atuarial mediante aportes orçamentários financeiros periódicos definidos em lei específica, ao final de cada competência definida para pagamento da parcela do aporte, o valor deve ser registrado, na competência, como crédito a receber de aporte financeiro para cobertura de déficit atuarial, salientando a relevância de se observar as disposições contidas no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), as implicações nos limites das despesas com pessoal.

### **a) Conta do Ativo**

1.1.3.6.2.99.00 – OUTROS CRÉDITOS PREVIDENCIÁRIOS (neste caso, o plano de contas local define a conta específica no 7º nível, a partir do final 02, visto que já há a conta de final 01).

Registra os valores relativos a outros créditos previdenciários devidos ao RPPS pelo ente, sujeitos a pagamento em parcela única ou parcelados.

### **b) Contas de Variação Patrimonial Aumentativa – VPA (“receitas”)**

4.5.1.3.2.02.02 – RECURSOS PARA COBERTURA DE DÉFICIT ATUARIAL – APORTES PERIÓDICOS

Registra os recursos orçamentários alocados por meio de aportes periódicos, cujos valores sejam preestabelecidos, para cobertura de déficit atuarial no exercício de referência.

Quando dos repasses de recursos para cobertura de déficit financeiro na competência de referência, a denominada insuficiência financeira, deverão ser utilizadas as VPA específicas.

Para o Plano Financeiro em caso de segregação da massa.

4.5.1.3.2.01.01 – RECURSOS PARA COBERTURA DE INSUFICIÊNCIAS FINANCEIRAS

Registra os recursos orçamentários efetivamente utilizados para a cobertura de insuficiências financeiras entre as receitas e despesas previdenciárias no exercício de referência.

Para o Plano Previdenciário ou no caso de não haver segregação da massa.

#### 4.5.1.3.2.02.01 – RECURSOS PARA COBERTURA DE DÉFICIT FINANCEIRO

Registra o somatório dos recebimentos de recursos necessários ao equilíbrio financeiro do plano previdenciário, ou seja, à cobertura de déficit entre as receitas e despesas previdenciárias, referentes ao exercício atual.

Os recursos transferidos para cobertura de déficit financeiro corrente e para cobertura de déficit atuarial requerem atenção especial quanto a possíveis implicações nos limites de despesa com pessoal, especialmente quanto às interpretações dadas pelo Tribunal de Contas jurisdicionante do RPPS.

No caso de aporte mediante títulos e ou imóveis mediante lei, para cobertura de déficit atuarial, o registro no ativo se dá na respectiva conta pelo valor da avaliação, observando tratar-se de uma conta do grupo de investimentos.

Os Imóveis aportados por lei para o fundo de previdência devem ser registrados na conta 1.2.2.3.1.02.01 – IMÓVEIS – RPPS.

Registra os imóveis recebidos pelo RPPS com finalidade previdenciária, conforme lei do ente federativo.

Se títulos, há que observar a conta que melhor os represente dentre as contas do grupo 1.1.4.1.0.00.00 – TÍTULOS E VALORES MOBILIÁRIOS, assim como uma VPA que melhor represente o fato.

Os imóveis de uso da Unidade Gestora devem ser registrados na correspondente conta do grupo do “Ativo Imobilizado”, salientando que estes não compõem os recursos garantidores para a avaliação atuarial.

Os critérios de avaliação desses ativos constituem matéria de extrema relevância para o registro contábil.

#### 4.5.1.3.2.02.03 – TRANSFERÊNCIA DE BENS IMÓVEIS

Registra o valor dos bens imóveis recebidos pelos RPPS para cobertura de déficit financeiro ou atuarial.

## **COMPENSAÇÃO PREVIDENCIÁRIA A RECEBER**

Nas contas a seguir devem ser registrados os valores a receber de compensação previdenciária correspondentes ao fluxo mensal na competência de referência, incluindo os casos de *pro rata*, a partir de informações colhidas junto aos órgãos

pagadores (INSS ou outro RPPS). Os valores estimados futuros do fluxo e dos servidores ativos serão tratados quando da Provisão Matemática Previdenciária.

### **a) Conta do Ativo**

#### **1.1.3.6.3.03.01 – CRÉDITOS DO RPPS JUNTO AO RGPS**

Registra os valores relativos aos créditos do RPPS a receber do RGPS decorrentes de compensação financeira entre regimes, por contagem recíproca de tempo de contribuição.

Ou, no caso de compensação de outro RPPS, a partir da conta 1.1.3.6.3.03.00 – COMPENSAÇÃO FINANCEIRA ENTRE REGIMES PREVIDENCIÁRIOS, recomenda-se definir no último nível, excluindo a 01 por ser para os créditos junto ao INSS, a conta específica, para registrar os valores relativos aos créditos a receber decorrentes de compensação financeira entre regimes de previdência, por contagem recíproca de tempo de contribuição. Saliente-se que o art. 8º-A da Lei nº 9.796/1999, traz essa possibilidade.

### **b) Contas de Variação Patrimonial Aumentativa – VPA (“receitas”)**

#### **4.9.9.1.0.00.00 – COMPENSAÇÃO FINANCEIRA ENTRE RGPS/RPPS**

Compreende as variações patrimoniais aumentativas provenientes da compensação financeira entre o regime geral de previdência social e os regimes próprios de previdência social dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios na hipótese de contagem recíproca de tempo de contribuição.

Ou a conta a seguir, quando for o caso de compensação entre RPPS, definindo no plano de contas local até o 7º nível, observando se a compensação é entre RPPS da União, Estados e DF, ou outro município.

#### **4.9.9.2.0.00.00 – COMPENSAÇÃO FINANCEIRA ENTRE REGIMES PRÓPRIOS**

Compreende as variações patrimoniais aumentativas provenientes da compensação financeira entre regimes próprios de previdência social dos servidores da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios na hipótese de contagem recíproca de tempo de contribuição.

Importante salientar que ao final de cada competência o saldo das contas de crédito a receber remanescentes de competências anteriores devem ser atualizadas pelos respectivos índices definidos na legislação. Essa medida é de suma importância, pois ao expressar o ativo do RPPS pelo seu valor presente, proporciona-se impacto positivo por ocasião da avaliação atuarial, tendo em vista ser o resultado atuarial (equilíbrio, superávit ou déficit) obtido a partir do confronto entre os bens e direitos e as obrigações previdenciárias.

## **PARCELAMENTOS**

Nas hipóteses de parcelamentos de contribuições a receber, quando da consolidação do parcelamento, os valores a receber deverão ser reclassificados como contribuições a receber parceladas, observando se de curto ou longo prazos (as parcelas vincendas até o término do exercício seguinte recomendam-se classificá-las no Ativo Curto Prazo, enquanto as demais, no Ativo a Longo Prazo, sendo ajustadas a cada exercício). No caso, as contas envolvidas são apenas de “Ativo”, portanto a reclassificação se constitui apenas num fato permutativo, ou seja, baixando da conta a receber e lançando na correspondente conta de Parcelamento, por exemplo, contribuições, atualizando-se os valores pelos acréscimos previstos na legislação e nos acordos de parcelamentos.

### **1.1.3.6.1.02.01 – CRÉDITOS PREVIDENCIÁRIOS DO RPPS PARCELADOS – SERVIDOR, APOSENTADO E PENSIONISTA**

Registra os valores relativos aos créditos a receber, decorrentes de créditos previdenciários parcelados do RPPS, provenientes de contribuições retidas dos servidores, aposentados e pensionistas.

### **1.1.3.6.2.02.01 – CRÉDITOS PREVIDENCIÁRIOS DO RPPS PARCELADOS – PATRONAL**

Registra os valores relativos aos créditos a receber, decorrentes de créditos previdenciários parcelados do RPPS, provenientes de contribuições patronais.

Frise-se que sempre que houver os ingressos financeiros, faz-se necessário o registro nas contas correspondentes de controle do orçamento (Grupos 5 e 6), conforme orientações constantes nos respectivos Ementários de Receitas e Despesas da STN e nas contas de controle de disponibilidades financeiras (Grupos 7 e 8).

## APLICAÇÕES E INVESTIMENTOS DOS RECURSOS

Os recursos previdenciários representados por disponibilidades financeiras estão sujeitos às orientações emanadas do Conselho Monetário Nacional (CMN), encontrando-se em vigor atualmente as Resoluções CMN nºs 3.992, de 2010; 4.392, de 2014, e 4.604, de 2017.

Tendo em vista tratar-se de aplicações que, por natureza, gozam de liquidez, independentemente dos prazos contratuais previstos para resgate das quotas, o PCASP Estendido prevê a classificação contábil desses recursos em contas do Ativo de Curto Prazo, requerendo análises específicas acerca de eventuais outros ativos com finalidade previdenciária que podem deter situações específicas.

Assim como no caso dos créditos a receber quando parcelados, a movimentação contábil das disponibilidades financeiras recebem tratamento contábil meramente como fato permutativo dentro do próprio “Ativo”, ou seja, os recursos migram das respectivas contas “Banco Conta Movimento” para as contas de aplicação ou investimento, direcionados para a conta contábil que melhor represente a aplicação segundo a classificação das resoluções do CMN, salientando a observância de coerência com as informações inseridas no Demonstrativo das Aplicações e Investimentos dos Recursos (DAIR) do RPPS.

Observa-se que o PCASP Estendido para o exercício de 2018 não contempla as alocações permitidas pela RS CMN nº 4.604, de 2017.

O grupo 1.1.4.0.0.00.00 – INVESTIMENTOS E APLICAÇÕES TEMPORÁRIAS A CURTO PRAZO, disponibiliza as seguintes contas:

### 1.1.4.1.1.09.01 – TÍTULOS DE RESPONSABILIDADE DO TESOUREIRO

Registra os investimentos realizados pelo RPPS em títulos de emissão do Tesouro Nacional, efetuados em conformidade com as Resoluções CMN nºs 3.992/2010 e 4.392/2014.

### 1.1.4.1.1.09.02 – TÍTULOS DE RESPONSABILIDADE DO BANCO CENTRAL

Registra saldos remanescentes dos investimentos realizados pelo RPPS, em títulos de emissão do Banco Central do Brasil, considerando que este não emite mais títulos da Dívida Pública, conforme o art. 34 da Lei Complementar nº 101/2000.

#### 1.1.4.1.1.09.03 – DEPÓSITOS DE POUPANÇA

Registra os investimentos realizados pelo RPPS em poupança e seus rendimentos (juros e atualização monetária) posteriores, em conformidade com as Resoluções CMN n<sup>os</sup> 3.992/2010 e 4.392/2014.

#### 1.1.4.1.1.09.04 – FUNDOS DE INVESTIMENTO EM RENDA FIXA OU REFERENCIADOS

Registra os investimentos realizados pelos RPPSs em fundos de investimentos em renda fixa, efetuados em conformidade com a Resolução CMN n<sup>o</sup> 3.992/2010 (alterada pela Resolução CMN n<sup>o</sup> 4.392/2014), art. 7<sup>o</sup>, inciso IV.

#### 1.1.4.1.1.09.05 – FUNDOS DE INVESTIMENTO EM RENDA FIXA – CRÉDITO PRIVADO

Registra os investimentos realizados pelos RPPSs em fundos de investimentos em renda fixa – crédito privado, efetuados em conformidade com as Resoluções CMN n<sup>os</sup> 3.992/2010 e 4.392/2014.

#### 1.1.4.1.1.09.06 – FUNDOS DE INVESTIMENTOS EM RENDA FIXA OU REFERENCIADOS – IMA/IDkA

Registra os investimentos realizados pelo RPPSs em fundos de investimentos ou como referenciados em indicadores de desempenho de renda fixa, constituídos sob a forma de condomínio aberto e cuja política de investimento assuma o compromisso de buscar o retorno de um dos subíndices do Índice de Mercado Anbima (IMA) ou do Índice de Duração Constante Anbima (IDkA), efetuados em conformidade com as Resoluções CMN n<sup>os</sup> 3.992/2010 e 4.392/2014.

#### 1.1.4.1.1.09.07 – FUNDOS DE INVESTIMENTOS EM DIREITOS CREDITÓRIOS

Registra os investimentos realizados pelo RPPSs em fundos de investimentos em direito creditório, efetuados em conformidade com as Resoluções CMN n<sup>os</sup> 3.992/2010 e 4.392/2014.

#### 1.1.4.1.1.09.08 – FUNDOS DE INVESTIMENTOS EM TÍTULOS DO TESOURO

Registra os investimentos realizados pelo RPPS, em fundos de investimentos em títulos do tesouro, efetuados em conformidade com as Resoluções CMN n<sup>os</sup> 3.992/2010 e 4.392/2014.

#### 1.1.4.1.1.09.09 – OPERAÇÕES COMPROMISSADAS

Registra os investimentos realizados pelo RPPSs, em operações comprometidas, efetuados em conformidade com as Resoluções CMN n<sup>os</sup> 3.992/2010 e 4.392/2014.

#### 1.1.4.1.1.09.10 – LETRAS IMOBILIÁRIAS GARANTIDAS

Registra os investimentos realizados pelo RPPSs, em letras imobiliárias garantidas, efetuados em conformidade com a Resolução CMN n<sup>o</sup> 3.992/2010 (alterada pela Resolução CMN n<sup>o</sup> 4.392/2014), art. 7<sup>o</sup>, inciso V, alínea *b*.

#### 1.1.4.1.1.10.01 – FUNDOS DE INVESTIMENTOS REFERENCIADOS

Registra os investimentos realizados pelo RPPS em fundos de investimentos referenciados, renda variável, efetuados em conformidade com as Resoluções CMN n<sup>os</sup> 3.992/2010 e 4.392/2014.

#### 1.1.4.1.1.10.02 – FUNDOS DE INVESTIMENTO EM AÇÕES

Registra os investimentos realizados pelo RPPS em fundo de investimentos em ações, efetuados em conformidade com as Resoluções CMN n<sup>os</sup> 3.992/2010 e 4.392/2014.

#### 1.1.4.1.1.10.03 – FUNDOS DE INVESTIMENTO MULTIMERCADO

Registra os investimentos realizados pelo RPPS em fundo de investimentos multimercado, efetuados em conformidade com as Resoluções CMN n<sup>os</sup> 3.992/2010 e 4.392/2014.

#### 1.1.4.1.1.10.04 – FUNDOS DE ÍNDICES REFERENCIADOS EM AÇÕES

Registra os investimentos realizados pelo RPPS em fundos de índices referenciados em ações, efetuados em conformidade com as Resoluções CMN n<sup>os</sup> 3.992/2010 e 4.392/2014.

#### 1.1.4.1.1.10.05 – FUNDOS DE INVESTIMENTOS EM PARTICIPAÇÕES

Registra os investimentos realizados pelo RPPS em fundos de investimentos em participações, efetuados em conformidade com as Resoluções CMN n<sup>os</sup> 3.992/2010 e 4.392/2014.

#### 1.1.4.1.1.10.06 – FUNDOS DE INVESTIMENTOS IMOBILIÁRIOS

Registra os investimentos realizados pelo RPPS em fundo de investimentos imobiliários, efetuados em conformidade com as Resoluções CMN n<sup>os</sup> 3.992/2010 e 4.392/2014.

#### 1.1.4.1.1.11.00 – APLICAÇÕES EM SEGMENTO IMOBILIÁRIO – RPPS

Compreende o somatório dos investimentos realizados pelo RPPS com recursos previdenciários não financeiros em segmento imobiliário.

#### 1.1.4.1.1.11.01 – FUNDOS DE INVESTIMENTO IMOBILIÁRIOS

Registra o somatório dos investimentos realizados pelo RPPS com recursos previdenciários em fundos de investimento imobiliários, efetuados em conformidade com as Resoluções CMN n<sup>os</sup> 3.992/2010 e 4.392/2014.

O PCASP Estendido busca ainda contemplar outras situações tidas como possíveis no âmbito dos recursos dos RPPSs, tais como:

#### 1.1.4.1.1.12.01 – TÍTULOS E VALORES EM ENQUADRAMENTO

Registra os investimentos realizados pelo RPPS, em desacordo com as regras estabelecidas pelas Resoluções CMN n<sup>os</sup> 3.992/2010 e 4.392/2014.

#### 1.1.4.1.1.13.01 – TÍTULOS E VALORES NÃO SUJEITOS AO ENQUADRAMENTO

Registra os investimentos realizados pelo RPPSs, em ativos não sujeitos às regras das Resoluções CMN n<sup>os</sup> 3.992/2010 e 4.392/2014.

#### 1.1.4.1.1.14.01 – APLICAÇÕES COM A TAXA DE ADMINISTRAÇÃO DO RPPS

Registra os investimentos realizados pelo RPPS, com recursos da taxa de administração, sujeitos às regras das Resoluções CMN n<sup>os</sup> 3.992/2010 e 4.392/2014.

Importante salientar que os recursos da Taxa de Administração, para fins dos limites das Resoluções, para órgão fiscalizador, são considerados recursos previdenciários.

Ressalte-se que os recursos com finalidade previdenciária do RPPS devem estar registrados pelos seus respectivos valores de aquisição e marcados a mercado mensalmente mediante utilização de metodologias de apuração em consonância com

normas do Banco Central do Brasil e pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), conforme determinação do inciso VIII do art. 16 da Portaria MPS nº 402, de 2008<sup>12</sup>, na redação dada pela Portaria MF nº 577, de 27/12/2017.

Por outro lado, o § 2º da mesma portaria admite a precificação dos títulos de emissão do Tesouro Nacional pelo valor de aquisição acrescido dos rendimentos auferidos, observados parâmetros definidos pelo órgão fiscalizador.<sup>13</sup> A adoção dessa metodologia, a chamada marcação na curva do papel, pode promover significativos impactos positivos na expressão do “Ativo” do RPPS e, conseqüentemente, no resultado da avaliação atuarial, porém na ausência de criteriosa análise sobre a garantia de que os títulos serão carregados até os seus respectivos vencimentos pode significar sérios problemas de sustentabilidade futura do regime.

Por oportuno, lembramos que a “Marcação a Mercado (MaM)” é o método pelo qual o ativo, no caso o título de emissão do TN, é expresso na contabilidade pelo seu valor (preço) na data de referência (pela Portaria MPS nº 402, de 2008, na periodicidade mensal), ou seja, representa o valor que o investidor receberia na data caso procedesse ao resgate de suas cotas ou venda do título.

De outra forma, utilizando a metodologia denominada “Marcação na Curva do Papel”, os títulos são registrados pelos seus respectivos valores de aquisição (no caso dos RPPS, incluindo as corretagens e emolumentos), acrescidos dos rendimentos (juros e outros) desde a emissão do papel até a data anterior à de referência, desconsiderando, assim, a oscilação do seu preço em razão do mercado.

Essa metodologia, em regra, traz maior tranquilidade ao gestor em razão da mitigação da volatilidade na expressão dos ativos, porém requerendo a observância das orientações emanadas do órgão fiscalizador, bem como a interpretação coerente quanto ao tratamento dispensado à variação positiva no que tange à base tributária do Pasep, à luz da Instrução de Procedimentos Contábeis (IPC/STN) nº 09/2017.

<sup>12</sup> VIII – os títulos e valores mobiliários integrantes das carteiras do RPPS devem ser registrados pelo valor efetivamente pago, inclusive corretagens e emolumentos e marcados a mercado, no mínimo mensalmente, mediante a utilização de metodologias de apuração em consonância com as normas baixadas pelo Banco Central do Brasil e pela Comissão de Valores Mobiliários e parâmetros reconhecidos pelo mercado financeiro de forma a refletir o seu valor real.

<sup>13</sup> § 2º Os títulos de emissão do Tesouro Nacional poderão ser contabilizados pelos respectivos custos de aquisição acrescidos dos rendimentos auferidos, desde que atendam cumulativamente aos seguintes parâmetros, cuja comprovação deverá ser efetuada na forma definida pela Secretaria de Previdência, conforme divulgado no endereço eletrônico da Previdência Social na rede mundial de computadores – Internet:

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, independentemente 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 RPPSs, 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.

Todavia, relembramos que a manutenção do registro dos componentes do “Ativo” pelos seus respectivos valores presentes, tem suma importância quando da avaliação atuarial, pois trarão impactos no resultado, sendo indispensável uma perfeita avaliação dos fluxos de despesas do RPPS.

Os recursos da Taxa de Administração, mesmo que não contabilizados em conta própria, não compõe o ativo como recurso garantidor na avaliação atuarial, assim como os bens de uso da unidade gestora (bens móveis e imóveis).

## **PRINCIPAIS GRUPOS DE CONTAS DO PASSIVO**

No Passivo do fundo de previdência deverão ser registradas todas as obrigações deste nos curto e longo prazos. No curto prazo deverão ser registradas todas as obrigações a pagar, por exemplo, a folha de pagamentos dos servidores, precatórios a pagar, a compensação previdenciária devida, os benefícios de responsabilidade do RPPS, etc., na respectiva competência a partir das informações extraídas da folha de pagamentos dos aposentados e pensionistas, estando disponíveis as seguintes contas:

### **a) Contas do Passivo Circulante ou Curto Prazo**

#### **2.1.1.2.1.01.00 – BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS A PAGAR**

Registra as obrigações referentes a proventos de aposentadoria, reformas ou pensões (se de interesse detalhando no nível 7).

O plano de contas traz diversas contas para os casos de precatórios, como as contas:

#### **2.1.1.2.1.04.00 – PRECATÓRIOS DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS – REGIME ESPECIAL**

Compreende as obrigações referentes a precatórios de proventos de aposentadoria, reformas ou pensões, sujeitos ao regime especial instituído pela Emenda Constitucional nº 62/ 2009.

#### **2.1.1.2.1.05.00 – PRECATÓRIOS DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS – REGIME ORDINÁRIO**

Compreende as obrigações referentes a precatórios de proventos de aposentadoria, reformas ou pensões, não sujeitos ao regime especial instituído pela Emenda Constitucional nº 62/ 2009.

## **b) Contas do Passivo Não Circulante ou Longo Prazo**

No passivo do fundo de previdência, o grupo de contas que representa as obrigações de longo prazo do RPPS, tendo em vista representar a evidenciação das reais possibilidades de sustentabilidade do regime, esse grupo adquire uma relevância ímpar na evidenciação do patrimônio do RPPS. São as contas que demonstram o plano de benefícios e suas possíveis futuras fontes de financiamento.

Esse grupo é representado pela Conta 2.2.7.2.0.00.00 – PROVISÕES MATEMÁTICAS PREVIDENCIÁRIAS A LONGO PRAZO, que compreende os passivos de prazo e valores incertos, relacionados a futuros benefícios previdenciários a serem pagos aos segurados e beneficiários, com probabilidade de ocorrerem no longo prazo.

As Provisões Matemáticas Previdenciárias, terminologia contábil, ou Reservas Matemáticas, termo geralmente utilizado na linguagem da atuária, no caso do RPPS, representa a totalidade dos recursos necessários para a sustentação do Plano de Benefícios Previdenciários por toda a vida do segurado e de seus dependentes, definido em lei do ente instituidor, calculado atuarialmente e expresso a valor presente.

Importante compreender que a dinâmica das contas se dá pelo confronto entre as futuras e estimadas despesas com o pagamento dos benefícios previstos no plano e as fontes de recursos definidos na legislação, descontados os ativos já aportados (investimentos e demais ativos, ou seja, os recursos garantidores registrados no Ativo), portanto, as fontes futuras, como têm previsão na legislação, em tese, representam créditos a receber futuros, contudo, devem ser registrados no Passivo como conta redutora, tendo em vista serem valores estimados, previsões, ou seja, somente depois da ocorrência do fato gerador da obrigação, folha de pagamento de cada competência, o valor é efetivamente devido, momento em que o registro se processa no ativo como crédito a receber, como anteriormente demonstrado.

Os registros são feitos tendo como documento hábil o relatório da avaliação atuarial sustentado por lei, cujos dados devem ser compatíveis com os inseridos no DRAA. Eventuais simulações com possíveis soluções para déficits não é documento a ser utilizado para registro contábil ou informação do DRAA.

O citado grupo de contas encontra-se disposto no PCASP Estendido de forma a permitir o registro dos Planos Financeiro e Previdenciário, no caso dos RPPS detentores de segregação da massa de segurados e beneficiários.

### **a) Plano Financeiro (recebe registro somente no caso de segregação da massa)**

As contas representativas do plano financeiro, segregados pela PMP dos benefícios concedidos e a conceder:

#### 2.2.7.2.1.01.01 – APOSENTADORIAS/PENSÕES/OUTROS BENEFÍCIOS CONCEDIDOS DO PLANO FINANCEIRO DO RPPS

Registra, de acordo com o resultado da avaliação atuarial, o valor presente das prestações futuras dos benefícios já concedidos aos assistidos e beneficiários em gozo de benefício de prestação continuada.

#### 2.2.7.2.1.01.02 – (-) CONTRIBUIÇÕES DO ENTE PARA O PLANO FINANCEIRO DO RPPS

Registra, de acordo com o resultado da avaliação atuarial, o valor presente das contribuições (normal, suplementar ou aportes periódicos) futuras do ente, por prazo de vigência indeterminado, para financiar os benefícios já em fase de pagamento.

#### 2.2.7.2.1.01.03 – (-) CONTRIBUIÇÕES DO APOSENTADO PARA O PLANO FINANCEIRO DO RPPS

Registra, de acordo com o resultado da avaliação atuarial, o valor presente das contribuições futuras dos inativos, por prazo de vigência indeterminado, para financiar os benefícios já em fase de pagamento.

#### 2.2.7.2.1.01.04 – (-) CONTRIBUIÇÕES DO PENSIONISTA PARA O PLANO FINANCEIRO DO RPPS

Registra, de acordo com o resultado da avaliação atuarial, o valor presente das contribuições futuras dos pensionistas, por prazo de vigência indeterminado, para financiar os benefícios já em fase de pagamento.

#### 2.2.7.2.1.01.05 – (-) COMPENSAÇÃO PREVIDENCIÁRIA DO PLANO FINANCEIRO DO RPPS

Registra, de acordo com o resultado da avaliação atuarial, o valor presente da compensação previdenciária conforme expressa o art. 11 da Portaria MPS nº 403/2008.

#### 2.2.7.2.1.01.07 – (-) COBERTURA DE INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA

Registra, de acordo com o resultado da avaliação atuarial, o valor presente das insuficiências financeiras futuras do plano financeiro considerando o § 1º do art. 2º da Lei nº 9.717/1998. *(Essa conta representa o comprometimento do Tesouro do ente com o repasse de recursos para cobertura do déficit financeiro ou insuficiências financeiras no prazo projetado pela avaliação atuarial).*

2.2.7.2.1.02.01 – APOSENTADORIAS/PENSÕES/OUTROS BENEFÍCIOS A CONCEDER DO PLANO FINANCEIRO DO RPPS

Registra, de acordo com o resultado da avaliação atuarial, o valor presente dos benefícios a serem concedidos aos integrantes da geração atual que ainda não estejam em gozo de benefícios de prestação continuada.

2.2.7.2.1.02.02 – (-) CONTRIBUIÇÕES DO ENTE PARA O PLANO FINANCEIRO DO RPPS

Registra, de acordo com o resultado da avaliação atuarial, o valor presente das contribuições (normal, suplementar ou aportes periódicos) futuras do ente, incidentes sobre as remunerações da geração atual.

2.2.7.2.1.02.03 – (-) CONTRIBUIÇÕES DO ATIVO PARA O PLANO FINANCEIRO DO RPPS

Registra, de acordo com o resultado da avaliação atuarial, o somatório do valor presente das contribuições futuras dos servidores ativos, incidentes sobre as remunerações da geração atual.

2.2.7.2.1.02.04 – (-) COMPENSAÇÃO PREVIDENCIÁRIA DO PLANO FINANCEIRO DO RPPS

Registra, de acordo com o resultado da avaliação atuarial, o valor presente da compensação previdenciária, conforme expressa o art. 11 da Portaria MPS nº 403/2008.

2.2.7.2.1.02.06 – (-) COBERTURA DE INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA

Registra, de acordo com o resultado da avaliação atuarial, o valor presente das insuficiências financeiras futuras do plano financeiro, considerando o § 1º do artigo 2º da Lei nº 9.717/1998.

*b)* Plano Previdenciário

2.2.7.2.1.03.01 – APOSENTADORIAS/PENSÕES/OUTROS BENEFÍCIOS CONCEDIDOS DO PLANO PREVIDENCIÁRIO DO RPPS

Registra, de acordo com o resultado da avaliação atuarial, o valor presente das prestações futuras dos benefícios já concedidos aos assistidos e beneficiários em gozo de benefício de prestação continuada.

#### 2.2.7.2.1.03.02 – (-) CONTRIBUIÇÕES DO ENTE PARA O PLANO PREVIDENCIÁRIO DO RPPS

Registra, de acordo com o resultado da avaliação atuarial, o valor presente das contribuições (normal, suplementar ou aportes periódicos) futuras do ente, por prazo de vigência indeterminado, para financiar os benefícios já em fase de pagamento.

#### 2.2.7.2.1.03.03 – (-) CONTRIBUIÇÕES DO APOSENTADO PARA O PLANO PREVIDENCIÁRIO DO RPPS

Registra, de acordo com o resultado da avaliação atuarial, o valor presente das contribuições futuras dos inativos, por prazo de vigência indeterminado, para financiar os benefícios já em fase de pagamento.

#### 2.2.7.2.1.03.04 – (-) CONTRIBUIÇÕES DO PENSIONISTA PARA O PLANO PREVIDENCIÁRIO DO RPPS

Registra, de acordo com o resultado da avaliação atuarial, o valor presente das contribuições futuras dos pensionistas, por prazo de vigência indeterminado, para financiar os benefícios já em fase de pagamento.

#### 2.2.7.2.1.03.05 – (-) COMPENSAÇÃO PREVIDENCIÁRIA DO PLANO PREVIDENCIÁRIO DO RPPS

Registra, de acordo com o resultado da avaliação atuarial, o valor presente da compensação previdenciária, conforme expressa o art. 11 da Portaria MPS nº 403/2008.

#### 2.2.7.2.1.03.07 – (-) APORTES FINANCEIROS PARA COBERTURA DO DÉFICIT ATUARIAL – PLANO DE AMORTIZAÇÃO

Registra o valor presente dos aportes financeiros projetados para cobertura do déficit atuarial, conforme plano de amortização estabelecido em lei.

#### 2.2.7.2.1.04.00 – PLANO PREVIDENCIÁRIO – PROVISÕES DE BENEFÍCIOS A CONCEDER

Compreende, de acordo com o resultado da avaliação atuarial, a provisão matemática correspondente ao valor presente líquido das prestações futuras dos benefícios a conceder para a geração atual (servidores ativos).

2.2.7.2.1.04.01 – APOSENTADORIAS/PENSÕES/OUTROS BENEFÍCIOS A CONCEDER DO PLANO PREVIDENCIÁRIO DO RPPS

Registra, de acordo com o resultado da avaliação atuarial, o valor presente dos benefícios a serem concedidos aos integrantes da geração atual que ainda não estejam em gozo de benefícios de prestação continuada.

2.2.7.2.1.04.02 – (-) CONTRIBUIÇÕES DO ENTE PARA O PLANO PREVIDENCIÁRIO DO RPPS

Registra, de acordo com o resultado da avaliação atuarial, o valor presente das contribuições (normal, suplementar ou aportes periódicos) futuras do ente, incidentes sobre as remunerações da geração atual.

2.2.7.2.1.04.03 – (-) CONTRIBUIÇÕES DO ATIVO PARA O PLANO PREVIDENCIÁRIO DO RPPS

Registra, de acordo com o resultado da avaliação atuarial, o somatório do valor presente das contribuições futuras dos servidores ativos, incidentes sobre as remunerações da geração atual.

2.2.7.2.1.04.04 – (-) COMPENSAÇÃO PREVIDENCIÁRIA DO PLANO PREVIDENCIÁRIO DO RPPS

Registra, de acordo com o resultado da avaliação atuarial, o valor presente da compensação previdenciária, conforme expressa o art. 11 da Portaria MPS nº 403/2008.

2.2.7.2.1.04.06 – (-) APORTES PARA COBERTURA DO DÉFICIT ATUARIAL – PLANO DE AMORTIZAÇÃO

Registra o valor presente dos aportes para cobertura do déficit atuarial, conforme plano de amortização estabelecido em lei (quando o plano de amortização assim tiver previsto na legislação local).

2.2.7.2.1.05.98 – (-) OUTROS CRÉDITOS DO PLANO DE AMORTIZAÇÃO

Registra, de acordo com o resultado da avaliação atuarial, o valor presente líquido dos direitos incorporados ao patrimônio do RPPS com base em legislação específica, como exemplo: direitos sobre *royalties*, bem como registro tempestivo do plano de amortização implementado em lei do ente federativo.

Dependendo das possibilidades e ocorrências de medidas de gestão na busca da sustentabilidade do RPPS, outras situações podem ocorrer, podendo ser enquadradas em algumas das contas subsequentes.

#### 2.2.7.2.1.06.01 – PROVISÃO ATUARIAL PARA OSCILAÇÃO DE RISCOS

Registra, de acordo com a nota técnica atuarial, a provisão atuarial correspondente a eventuais desvios dos compromissos esperados ou pela adoção de bases técnicas que não se adaptam ao plano.

#### 2.2.7.2.1.07.01 – AJUSTE DE RESULTADO ATUARIAL SUPERAVITÁRIO

Registra, de acordo com o resultado da avaliação atuarial, provisão atuarial para ajuste do plano previdenciário quando o plano apresentar resultado superavitário, considerando o art. 25 da Portaria MPS nº 403/2008.

#### 2.2.7.2.1.07.02 – PROVISÃO ATUARIAL PARA OSCILAÇÃO DE RISCOS

Registra, de acordo com o resultado da avaliação atuarial, provisão atuarial para ajuste do plano previdenciário quando o plano apresentar oscilação de riscos.

#### 2.2.7.2.1.07.03 – PROVISÃO ATUARIAL PARA BENEFÍCIOS A REGULARIZAR

Registra, de acordo com o resultado da avaliação atuarial, provisão atuarial para ajuste do plano previdenciário quando o plano apresentar benefícios a regularizar.

#### 2.2.7.2.1.07.04 – PROVISÃO ATUARIAL PARA CONTINGÊNCIAS DE BENEFÍCIOS

Registra, de acordo com o resultado da avaliação atuarial, provisão atuarial para ajuste do plano previdenciário quando o plano apresentar contingências.

#### 2.2.7.2.1.07.98 – OUTRAS PROVISÕES ATUARIAIS PARA AJUSTES DO PLANO

Registra, de acordo com o resultado da avaliação atuarial, provisão atuarial para ajuste do plano previdenciário quando o plano necessitar de outros ajustes.

## **CONSIDERAÇÕES**

Até o exercício de 2014, os parcelamentos eram registrados em contas redutoras da conta PMP, todavia, a partir da exigência do regime de competência também para as “receitas”, considerando que se trata de crédito real, pois já houve o fato gerador da obrigação, representando, assim, efetivo ativo do RPPS, passaram a compor o ativo do fundo de previdência.

Os valores a serem registrados relativamente à compensação previdenciária, são representados pelos valores estimados do fluxo dos benefícios já concedidos. No caso, é possível estimar com relativa precisão o valor presente considerando o fluxo atual, porém o tempo que estes benefícios serão pagos é estimado a partir da tábua atuarial utilizada na avaliação. A outra parcela a incluir nessa conta são os valores estimados dos benefícios a conceder, ou seja, dos servidores ativos detentores de contribuições vertidas para o RGPS ou outros RPPS, calculados na avaliação atuarial em observância às orientações da Portaria MPS nº 403/2008.

Relevante observar que o ajuste contábil das reservas matemáticas comumente ocorre na apresentação de uma nova reavaliação atuarial, em regra, tendo como referência o final do exercício.

## **1. Registro das Despesas em Contas Específicas (VPD)**

Tendo em vista ser a contabilidade imprescindível instrumento de gestão, o PCASP Estendido permite e recomenda a utilização das contas representativas das despesas com o pagamento dos benefícios previdenciários de forma discriminada, o que, certamente, requer uma perfeita interação entre os sistemas de folha de pagamentos com os sistemas de contabilidade.

### **a) Benefícios obrigatoriamente previdenciários**

#### **3.2.1.1.1.01.01 – APOSENTADORIAS POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO**

Registra as Variações Patrimoniais Diminutivas com a concessão de aposentadoria a pessoal civil por tempo de contribuição.

#### **3.2.1.1.1.01.02 – APOSENTADORIAS COMPULSÓRIAS**

Registra as Variações Patrimoniais Diminutivas com a concessão de aposentadoria compulsória a pessoal civil.

#### **3.2.1.1.1.01.03 – APOSENTADORIAS POR INVALIDEZ**

Registra as Variações Patrimoniais Diminutivas com a concessão de aposentadoria por invalidez a pessoal civil.

#### **3.2.1.1.1.01.04 – APOSENTADORIAS ESPECIAIS – ATIVIDADES DE RISCO**

Registra as Variações Patrimoniais Diminutivas com a concessão, a pessoal civil, de aposentadoria especial pelo exercício de atividade de risco.

3.2.1.1.1.01.05 – APOSENTADORIAS ESPECIAIS – AGENTES NOCIVOS

Registra as Variações Patrimoniais Diminutivas com a concessão, a pessoal civil, de aposentadoria especial por exposição a agentes nocivos.

3.2.1.1.1.01.06 – APOSENTADORIAS ESPECIAIS – DEFICIÊNCIA

Registra as Variações Patrimoniais Diminutivas com a concessão, a pessoal civil, de aposentadoria especial a portadores de deficiência.

3.2.1.1.1.01.07 – APOSENTADORIAS PROFESSOR

Registra as Variações Patrimoniais Diminutivas com a concessão de aposentadoria a professor civil.

3.2.1.1.1.01.99 – OUTRAS APOSENTADORIAS ESPECIAIS

Registra as Variações Patrimoniais Diminutivas com a concessão de aposentadoria especial não enquadrada nas categorias anteriores.

3.2.1.1.1.02.00 – APOSENTADORIAS PENDENTES DE APROVAÇÃO

Registra as Variações Patrimoniais Diminutivas realizadas com Aposentadorias de Pessoal Civil Concedidas pendentes de aprovação (importante detalhar no nível 7).

3.2.1.1.1.70.00 – SENTENÇAS JUDICIAIS – APOSENTADORIAS

Registra as Variações Patrimoniais Diminutivas realizadas a título de Sentenças Judiciais de Benefícios Previdenciários Pessoal Civil – RPPS (importante detalhar no nível 7).

3.2.1.1.1.99.00 – OUTRAS APOSENTADORIAS

Registra as Variações Patrimoniais Diminutivas Realizadas com outras Aposentadorias não Classificáveis nos subitens anteriores (importante detalhar no nível 7).

3.2.2.1.1.01.00 – PROVENTOS DE PENSÕES

Registra as variações patrimoniais diminutivas com pagamento dos proventos de pensões aos dependentes dos segurados, após seu óbito (importante detalhar no nível 7).

3.2.2.1.1.70.00 – SENTENÇAS JUDICIAIS – PENSÕES

Registra as variações patrimoniais diminutivas com pagamento de pensões em decorrência de sentença judicial (importante detalhar no nível 7).

### 3.2.2.1.1.99.00 – OUTRAS PENSÕES

Registra as variações patrimoniais diminutivas com pagamento de outras pensões, não especificado anteriormente (importante detalhar no nível 7).

### **b) Benefícios não obrigatoriamente previdenciários, conforme lei definidora do plano de benefícios.**

#### 3.2.9.1.1.03.00 – AUXÍLIO-NATALIDADE ATIVO CIVIL

Registra o valor das variações patrimoniais diminutivas com auxílio-natalidade –ativo civil, devido a servidora, cônjuge ou companheiro servidor público, por motivo de nascimento de filho.

#### 3.2.9.1.1.04.00 – AUXÍLIO-NATALIDADE INATIVO CIVIL

Registra o valor das variações patrimoniais diminutivas com auxílio-natalidade –inativo civil, devido a servidora, cônjuge ou companheiro servidor público, por motivo de nascimento de filho (importante detalhar no nível 7).

#### 3.2.9.1.1.05.00 – AUXÍLIO-RECLUSÃO ATIVO CIVIL

Registra o valor das variações patrimoniais diminutivas com auxílio-reclusão devido a família do servidor ativo civil, afastado por motivo de prisão (importante detalhar no nível 7).

#### 3.2.9.1.1.06.00 – AUXÍLIO-RECLUSÃO INATIVO CIVIL

Registra o valor das variações patrimoniais diminutivas com auxílio-reclusão devido à família do servidor inativo civil, afastado por motivo de prisão (importante detalhar no nível 7).

#### 3.2.9.1.1.08.00 – AUXÍLIO-RECLUSÃO PENSIONISTA CIVIL

Registra o valor das variações patrimoniais diminutivas com o auxílio devido à família do servidor pensionista, em valor equivalente a um mês de remuneração ou proventos. Devido também a terceiro que custear comprovadamente as variações patrimoniais diminutivas com funeral do pensionista (importante detalhar no nível 7).

#### 3.2.9.1.1.09.00 – AUXÍLIO-NATALIDADE PENSIONISTA CIVIL

Registra o valor das variações patrimoniais diminutivas com auxílio-natalidade a pensionista civil, devido a servidora, cônjuge ou companheiro servidor público, por motivo de nascimento de filho (importante detalhar no nível 7).

### 3.2.9.1.1.10.00 – AUXÍLIO-DOENÇA

Registra as variações patrimoniais diminutivas com auxílio-doença, devido ao segurado que ficar incapacitado para o trabalho (importante detalhar no nível 7).

### 3.2.9.1.1.11.00 – SALÁRIO-MATERNIDADE

Registra as variações patrimoniais diminutivas com salário-maternidade, devido a segurada gestante, na forma da Lei nº 6.136/1974, durante o período de licença-gestante previsto em lei (importante detalhar no nível 7).

## 2. Contas representativas do orçamento do RPPS

As contas representativas do orçamento do RPPS estão dispostas nos grupos 5 e 6 do PCASP Estendido.

Releva salientar que a gestão orçamentária do RPPS deve ser feita apartada do orçamento do ente federativo, na forma definida pelos sistemas operacionais, considerando que a entidade gestora é responsável pela gestão de um fundo especial cujos recursos somente podem ser destinados ao pagamento dos benefícios a seu cargo e excepcionalmente as despesas administrativas, consoante preceitos do art. 1º, III, da Lei nº 9.717, de 1998; do parágrafo único do art. 8º da LRF. Daí entendemos que o orçamento do RPPS deve ser configurado como um suborçamento do ente. No caso de o ente definir o controle do seu orçamento por fontes de recursos, no RPPS, as fontes de recursos para pagamentos de suas despesas são apenas duas:

- Fonte de recursos para pagamento de benefícios, alimentada pelos recursos exclusivamente previdenciários, e
- Fonte de recursos para pagamento das despesas administrativas, alimentada pela taxa de administração.

As contas do grupo 5 representam o planejamento orçamentário, no caso, calçado nas receitas e ativos existentes e nas despesas projetadas para o exercício de referência, com base na avaliação atuarial.

As contas do grupo 6 representam a execução do orçamento planejado, na dinâmica e configurações orientadas pelos ementários das receitas e despesas editadas pela STN, desde que o sistema operacional utilizado assim permita, caso não, recomenda-se as devidas adequações.

Assim como as contas dos grupos 5 e 6, as contas dos grupos 7 e 8 devem ser utilizadas em conformidade com o nível de detalhamento entendido necessário

pelo RPPS, exceto aquelas imprescindíveis para o fechamento dos demonstrativos, que, aliás, doravante, conforme mencionado anteriormente, estarão vinculados às informações prestadas por meio do Siconfi na metodologia definida pela Matriz de Saldos Contábeis.

Uma questão que envolve a dinâmica da contabilidade nos RPPSs, é a forma de registro dos ativos representados por títulos e fundos de investimentos. Os Tribunais de Contas em geral têm emitido seus entendimentos e orientações aos RPPSs de como proceder, especialmente quanto aos tratamentos a serem dispensados no tocante aos registros e controles orçamentários.

Particularmente, mantemos o entendimento de que a precificação das aplicações financeiras dos RPPSs (variação positiva e negativa), enquanto a aplicação permanecer, deva ser considerada tão somente como variação patrimonial, conforme coerentemente recomendado pela Instrução de Procedimentos Contábeis (IPC) nº 09, de 2017, editada pela STN.

A metodologia sugerida pela IPC nº 09 permite fortalecer a tese de ser indevida a contribuição para o Pasep, visto o não reconhecimento da receita orçamentária enquanto o ativo permanecer aplicado, sem prejuízo de outros questionamentos, tendo em vista serem os recursos previdenciários recursos vinculados a uma finalidade específica e não constituírem ativos da unidade gestora do RPPS, mesmo aquelas detentoras de personalidade jurídica, tema que carece de maior aprofundamento.

Por outro lado, nas situações em que as variações são negativas, relativamente à mesma aplicação, não gera crédito de Pasep, o que implica dizer que, inclusive nas recuperações de perdas estar-se-ia contribuindo novamente.

Alternativamente à metodologia recomendada pela IPC STN nº 09/2017, há a possibilidade de se proceder aos registros, também, numa perspectiva patrimonial, mediante a utilização das contas de ajustes, ou como se chamava anteriormente, pela constituição de “Provisões para Perdas” no início de cada exercício.

O PCASP Estendido disponibiliza as contas redutoras 1.1.4.9.1.01.00 – (-) AJUSTE DE PERDAS ESTIMADAS COM TÍTULOS E VALORES MOBILIÁRIOS – Registra o ajuste de perdas estimadas, referente a títulos e valores mobiliários, contrapondo com contas de VPD 3.6.2.1.1.03.00 – “PERDAS COM ALIENAÇÃO DE INVESTIMENTOS DO RPPS DE LONGO PRAZO” – Registra a variação patrimonial diminutiva de perdas com alienação de investimentos do RPPS de longo prazo. Embora não seja a mais apropriada pela previsão de ser na alienação, mas o plano atual não dispõe de uma mais precisa.

Outra questão relevante que pode trazer significativo impacto nos investimentos dos recursos do RPPS são os eventos que podem levar à possibilidade de perda de ativos em função de causas esporádicas, imprevistas, porém legal e tecnicamente recuperável.

Na ocorrência, a contabilidade do RPPS deverá evidenciar esse evento, reduzindo a expressão patrimonial da correspondente conta do ativo pela metodologia denominada *impairment*, ou valor recuperável de ativo, utilizando-se a conta redutora 1.2.2.9.1.02.00 – (-) REDUÇÃO AO VALOR RECUPERÁVEL DE PROPRIEDADES PARA INVESTIMENTO – Compreende os valores de ajuste ao valor recuperável de propriedades para investimento, quando esse for inferior ao valor líquido contábil e a VPD, 3.6.1.4.1.03.00 – REDUÇÃO A VALOR RECUPERÁVEL DE INVESTIMENTOS DO RPPS – Registra a variação patrimonial diminutiva relativa à redução a valor recuperável de investimentos do RPPS.

Dessa forma, e assumindo que o objetivo principal da maioria das entidades do setor público é prestar serviços à sociedade, em vez de auferir lucros ou gerar retorno financeiro a investidores e que a Contabilidade Pública, além de outras funções, é o instrumental que permite a disponibilização aos usuários das informações sobre os resultados alcançados pela gestão, além dos aspectos de natureza orçamentária, econômica, financeira e física do patrimônio da entidade do setor público e suas mutações, no caso o RPPS, em apoio ao processo de tomada de decisão, a adequada prestação de contas e o necessário suporte para a instrumentalização do controle social, tendo como seu objeto o Patrimônio Público, esta deve ser percebida, entendida e utilizada com essa finalidade precípua e a serviço da sustentabilidade do respectivo regime previdenciário próprio, observadas suas características e seus mecanismos de sustentabilidade.

É nessa linha que o Conselho Federal de Contabilidade (CFC) aprovou, em setembro de 2016, a “NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL – Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público”, que estabelece os conceitos que devem ser aplicados no desenvolvimento das demais Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCs/TSP) do próprio CFC, destinados às entidades do setor público, conceitos estes aplicáveis também na elaboração e divulgação formal dos Relatórios Contábeis de Propósito Geral das Entidades do Setor Público (RCPGs), como dito, conceitos que vêm sendo adotados e seguidos pelos órgãos normatizadores e fiscalizadores do setor público brasileiro, em especial a Secretaria do Tesouro Nacional.

Finalizando, como explicitado, o presente texto não tem a pretensão de se constituir num manual operacional da Contabilidade Aplicada aos RPPS, mas, sim, um despertar sobre sua relevância e importância na evidenciação patrimonial sob a gestão das Unidades Gestoras, detentoras ou não de personalidade jurídica.

# CAPÍTULO 6

## GESTÃO DE INVESTIMENTOS E SEUS REFLEXOS ATUARIAIS E CONTÁBEIS

Ronaldo Oliveira\*

Marcos Augusto Paro de Almeida\*\*

### INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo essencial apresentar as melhores práticas de gestão dos investimentos que envolvem o dia a dia de um Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), abordando os principais reflexos e importâncias para duas áreas diretamente relacionadas: a do passivo atuarial e da contabilidade de um RPPS.

### 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, por meio 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

\* Bacharel em Estatística pela Universidade de São Paulo (IME/USP); em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP); em Ciências Atuariais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP); e Mestre em Engenharia Elétrica pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (POLI/USP). Consultor Financeiro e Sócio-Fundador das Empresas LDB (LDB Consultoria Financeira Ltda., LDB Educação Executiva Ltda., LDB Consultoria e Auditoria Atuarial Ltda. e LDB Pró-Gestão Ltda.).

\*\* Bacharel em Turismo na Faculdade Anhembí Morumbi, *Certificate Business Administration (CBA)* no IBMEC, Consultor Financeiro e Sócio-Fundador das Empresas LDB.

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 estabelecida 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 destas a padrões internacionalmente consagrados, alinhando-as às expectativas de mercado para o crescimento não só da economia, do Produto Interno Bruto (PIB) e do emprego.

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”<sup>14</sup>.

Em se tratando das projeções de inflação divulgadas todas as segundas-feiras por meio 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 a 40 salários mínimos, constata-se que, em 29/3/2018, 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 de 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 RPPSs, 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 financeiro<sup>15</sup> e atuarial<sup>16</sup>, tão preconizado pela Resolução CMN nº 4.604/2017 para os

<sup>14</sup> Site Bacen: <www.bcb.gov.br>.

<sup>15</sup> Portaria MPS nº 403, 10/12/2008, art. 2º, inciso I: **Equilíbrio Financeiro** é a garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações dos RPPSs em **cada exercício financeiro**.

<sup>16</sup> Portaria MPS nº 403, 10/12/2008, art. 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.

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 a uma Meta Atuarial de 9,75% a.a.? Como com uma Selic de 8,00% a.a. em 2019 fará frente a 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.

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 essa 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 14/2/2018, ela projeta uma taxa de juros real de apenas 4,92% a.a. para daqui a 10 anos, menor até mesmo que 5% a.a.



Fonte: Anbima.

Ou seja, a título de uma boa prática de gestão atuarial, seria de fundamental importância que cada um dos RPPS 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 Benefícios<sup>17</sup>. Atendendo, ainda, ao art. 9º da Portaria MPS nº 403/2008, 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 RPPSs na Política Anual de Investimentos do RPPS**, limitada ao máximo de 6% ao ano.

## DA PORTARIA MF Nº 577 (27/12/2017)

Uma ótima ajuda para os RPPSs tentarem buscar a Meta Atuarial veio pelo surgimento da Portaria do Ministério da Fazenda, nº 577, publicada no finalzinho do ano passado, mais precisamente em 27/12/2017.

Por meio dessa 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 art. 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 30/1/2002. 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 essa questão da marcação de títulos públicos na curva para os RPPSs, 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

<sup>17</sup> Portaria MPS nº 403, 10/12/2008, art. 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, art. 2º, inciso XX) e o Plano Previdenciário (Portaria MPS nº 403, 10/12/2008, art. 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, em que 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.

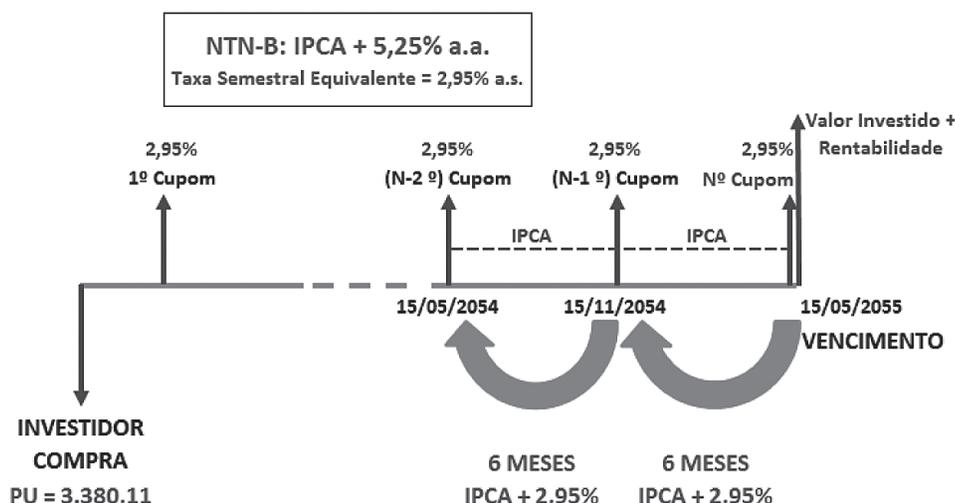
federais e marcá-los na curva, pelo preço de aquisição e carregá-los até o vencimento, mas acabou por gerar muita discussão entre os participantes de mercado que vendiam esses tipos de fundos.

Após quase quatro anos, finalmente, em 27/12/2017, a Portaria do Ministério da Fazenda nº 577, foi publicada para pacificar este assunto, alterando principalmente o art. 16 da Portaria do Ministério da Previdência Social nº 402, de dezembro de 2008, criando-se aos RPPSs, 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 RPPSs podem passar a comprar agora, por exemplo, uma Nota do Tesouro Nacional Série B (NTNB), que é atrelada ao IPCA mais determinada taxa fixa de juros anual que o mercado negocia (para os prazos mais longos de vencimento, esse “cupom” está muito próximo dos 5% a.a).

Ou seja, criou-se a possibilidade de os RPPSs 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, **essa 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 NTNB. O gráfico a seguir apresenta em detalhes, o fluxo de uma NTNB, no caso, a de vencimento em 15/5/2055.



Pelo gráfico, 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 a 5 mais 6 meses, obtêm-se 11 e, portanto, esse título irá pagar cupons nos meses de maio e novembro. Portanto, vai se voltando de 15/5/2055, de seis em seis meses, para se saber quando serão os recebimentos dos cupons pagos pelo Tesouro. Exatamente seis meses anteriores a 15/5/2055 será 15/11/2054. Depois seis meses antes a esta data será 15/5/2054, e assim por diante, até se chegar aos dias atuais. Logo, o valor do cupom de maio de 2018 já foi depositado na conta corrente do RPPS em “dinheiro vivo”. E caberá ao RPPS efetuar o reinvestimento no mercado financeiro desse 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 a 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 esse 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, conseqüentemente, **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, conseqüentemente, **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 desse contexto exposto, o que vale mais a pena para o RPPS: efetuar a compra de NTNBS e marcar na curva, garantindo uma taxa de juros real próxima de 5% a.a. para o longo prazo e ter que buscar apenas 1% a.a., que fica faltando para se cumprir a meta atuarial, que é de 6% a.a., passando a buscar, necessariamente, maior risco nos investimentos, ou não efetuar a compra de NTNBS 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? A menos que o Brasil venha a degingolar 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, devem-se observar os quatro incisos estabelecidos no § 2º do art. 16 da Portaria nº 577/2017, 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, independentemente 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.

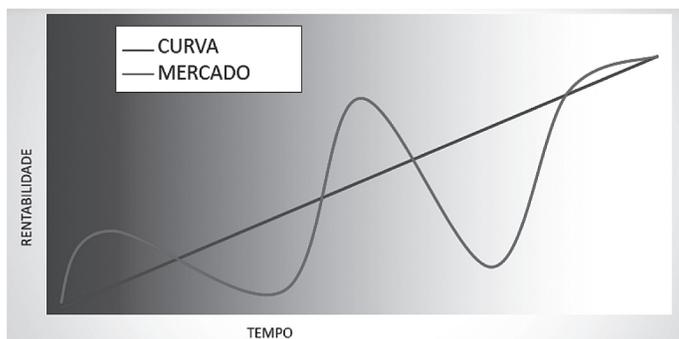
Com relação ao inciso I, vale destacar que o texto legal menciona que deve ser observada a compatibilidade com os prazos e taxas das obrigações do RPPS, ou seja, deve-se observar a projeção do passivo atuarial do RPPS, calculado pelo atuário, para os próximos 75 anos, o desembolso dos pagamentos dos 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 liquidez<sup>18</sup> 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. Nesse 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 RPPSs: a elaboração de um estudo de “casamento”, gerenciamento (*management*) de ativos (*asset*) com o passivo (*liability*), mas também conhecido mundialmente como a realização de um estudo de *Asset Liability Management (ALM)*.

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 5/2/2018, 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, já que, até então, uma vez adquiridos, eram obrigados a serem marcados a mercado.

Não se pode deixar, então, de se fazer uma abordagem com relação a 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.



<sup>18</sup> Resolução CMN nº 4.604/2017, art. 1º, § 1º, inciso I: observar os princípios de segurança, rentabilidade, **solvência**, **liquidez**, motivação, adequação à natureza de suas obrigações e transparência;

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 acurando, 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 tiquete 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 marcado na curva (como acontece no começo do gráfico, no meio do gráfico e no finalzinho do gráfico), ou valores menores que o marcado 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, conjunturalmente, haverá momentos em 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, nesse momento, tentar entender como funciona esse critério de marcação a mercado, mundialmente conhecido como *MtM* (*Mark to Market*), que é dado pela fórmula seguinte:

$$MtM = \frac{\text{Valor Final do Ativo}}{(1 + \text{Taxa de Mercado})^{\text{Prazo}}}$$

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 (por meio

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 estresse da taxa básica de juros da economia, ou seja, de uma estratégia restritiva do mercado (por meio 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 um 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, isto é, uma rentabilidade positiva de 0,89%.

No entanto, se fosse imputada 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, isto é, uma rentabilidade negativa de 0,87%.

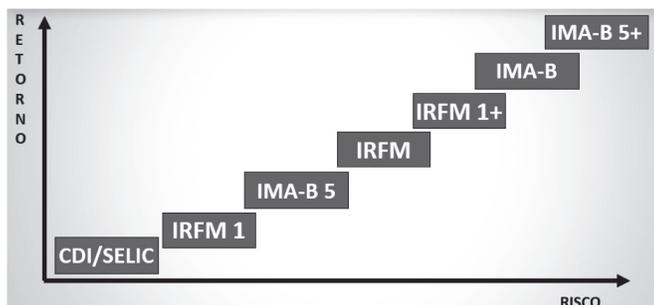
Em ambos os casos, no primeiro, quando ocorre a valorização da LTN de 0,89%, e no segundo, quando ocorre a desvalorização da LTN de 0,87%, **se o investidor decidir efetuar a venda da LTN, ele irá imediatamente apurar um resultado**, seja um resultado financeiro positivo (R\$ 886,92 – R\$ 879,12 = R\$ 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 nesses 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, conseqüentemente o estresse 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 estresse 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.

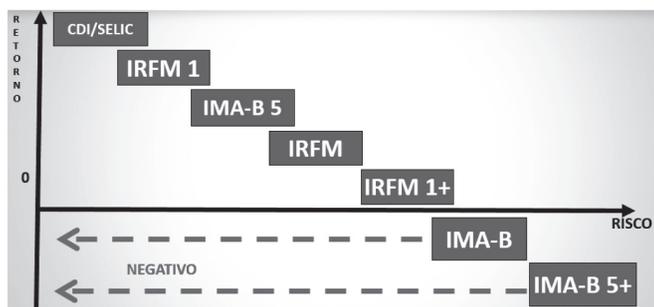
Levando-se em conta um pouco mais de teoria e tendo em vista os *benchmarks* (parâmetros) da família Anbima, quais sejam: IMA-S (pós-fixado à taxa de juros Selic), IRFM1 (compreende os títulos prefixados LTN e NTN-F que tenham o prazo a vencer até um ano), IRFM (compreende todos os títulos prefixados 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 um ano), IMA-B5 (compreende os títulos NTN-Bs que tenham o prazo a vencer até cinco 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 cinco anos), por meio dos gráficos a seguir, 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 estresse, 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 maior retorno (eixo  $y$ ):



No entanto, no caso da ocorrência de estresse 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, conseqüentemente, refletisse cada um deles, de acordo com o gráfico a seguir.



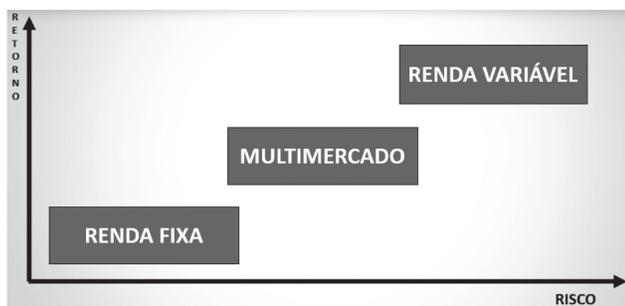
E, assim, conclui-se que em um momento de normalidade do mercado, em um ciclo de queda da taxa de juros, sem estresse, os investimentos menos promissores

seriam os que estão atrelados à taxa de juros de um dia: CDI ou Selic (IMA-S), enquanto que os mais promissores seriam os atrelados a títulos públicos com os prazos de vencimentos mais longos: IRFM1 + e IMA-B5+.

No entanto, quando chega o estresse 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 RPPSs 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 estresse no mercado, o que se constata para o binômio risco x retorno apresentado para os três segmentos, 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 estresse, os investimentos menos promissores estariam no segmento de Renda Fixa, enquanto os mais promissores estariam no segmento de Renda Variável, ficando o segmento de Multimercado, como um caminho natural para se assumir mais risco, até se chegar no segmento de Renda Variável.

No entanto, quando chega o estresse 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 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 bolsa<sup>19</sup> em determinado dia!**

Saindo da teoria e passando para a prática, a tabela a seguir 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 RPPSs que se iniciou em 1/1/2017, até o dia em que os irmãos Joesley soltaram a fita da gravação de Temer para o mercado, ou seja, 17/5/2017, verifica-se que os *benchmarks* que mais renderam na renda variável foram: o Índice de *Small Caps* (SMLL) igual a 26,53%, seguido do Índice de Dividendos (IDIV) que foi igual a 18,46% e o Ibovespa que foi igual a 12,14%. Com relação à renda fixa, tiveram destaque muito bom: o IMAB5+, que rendeu 11,56%, o IMA-B igual a 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.

---

<sup>19</sup> Atualmente, a BMF&Bovespa uniu-se à Cetip, criando-se a empresa [B]<sup>3</sup>, significando 3 Bs: Brasil, Bolsa e Balcão.

ÍNDICE	VARIAÇÃO	ÍNDICE	VARIAÇÃO	ÍNDICE	VARIAÇÃO
	1º/1/2017 até 17/5/2017		18/5/2017 até 18/5/2017		19/5/2017 até 16/3/2018
SMLL	26,53%	IMA-S	0,04%	Obvespa	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 R+	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 de Temer, ou seja, apenas os resultados para o dia 18/5/2017. 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 ele anteriormente 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 estresse que o mercado passou, 19/5/2017, inclusive com a ocorrência de dois *circuit breakers*<sup>20</sup> 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 16/3/2018 recente, afirma-se que os *benchmarks* voltaram praticamente para suas colocações originais da primeira parte da tabela, sendo os de maior rentabilidade novamente o 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.

<sup>20</sup> *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.

Postura semelhante tiveram os *benchmarks* com relação às suas colocações iniciais da primeira tabela ao se analisar a tabela a seguir, mas, agora, considerando três períodos distintos de análise, fixando-se a data de 16/3/2018.

ÍNDICE	VARIAÇÃO	ÍNDICE	VARIAÇÃO	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 16/3/2018 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 16/3/2018 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 a lógica de quanto maior a assunção de risco, provavelmente se obterá maior retorno, com exceção do fatídico dia seguinte à divulgação da fita que gravaram 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 se juntando à necessidade de os RPPS 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: obtém-se por meio 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 art. 16 da Portaria nº 577.

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.

Por meio 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 de o 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 15/8/2024, poderá utilizar o recurso da venda dessa NTN-B para efetuar a compra de um NTN-B de maior prazo de vencimento; por exemplo, uma NTN-B com vencimento em 15/5/2055, que é o título mais longo que hoje o Tesouro Nacional emite. É óbvio que o RPPS poderá efetuar a compra dessa NTN-B mais longa com um volume de recursos ainda maior que o que já estava investido na NTN-B 2024.

Por conseguinte, o art. 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 art. 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 carteira<sup>21</sup> 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.

<sup>21</sup> Vale ressaltar que o RPPS pode possuir títulos públicos em sua carteira própria ou em sua carteira administrada, nos termos do art. 10 da Resolução CMN nº 4.604/2017.

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 Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) e Instruções Complementares, como, também, demonstrados no Parecer Atuarial da Avaliação Atuarial do exercício e no respectivo Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial (DRAA).

## 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<sup>22</sup> 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<sup>23</sup> 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.

<sup>22</sup> Segundo os ditames do livro *Contabilidade Aplicada aos Regimes Próprios de Previdência Social*, da Diana Vaz de Guimarães e Ottoni Gonçalves.

<sup>23</sup> Segundo os ditames do livro *Contabilidade Aplicada aos Regimes Próprios de Previdência Social*, da Diana Vaz de Guimarães e Ottoni Gonçalves.

## DOS INVESTIMENTOS PERMITIDOS PELA NOVA RESOLUÇÃO CMN Nº 4.604/2017

O advento da nova Resolução CMN nº 4.604, de 19/10/2017, veio alterar alguns ditames da famosa Resolução CMN nº 3.922, de 25/11/2010, que dispõe sobre as aplicações dos recursos dos RPPSs instituídos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Por meio dela, criou-se a possibilidade de os RPPSs poderem diversificar ainda mais seus investimentos e, ainda, a efetuar maior controle na escolha (credenciamento) das instituições financeiras que confiará os seus respectivos recursos para serem geridos.

Segundo os ditames do § 1º do art. 1º da Resolução CMN nº 4.604/2017, os responsáveis pela gestão do RPPS, na aplicação dos recursos, devem atentar para quatro incisos. O inciso I estipula que: “I – observar os princípios de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez, motivação, adequação à natureza de suas obrigações e transparência;”

Anteriormente eram previstos apenas cinco princípios para serem observados: segurança, rentabilidade, solvência, liquidez e transparência. Com a nova Resolução, foram incluídos mais dois princípios: o princípio da motivação e o princípio da adequação à natureza das obrigações do RPPS.

O primeiro princípio está diretamente relacionado à necessidade de se fundamentar não só quais empresas serão credenciadas para poderem receber recursos dos RPPSs, como, também, respaldar toda e qualquer aplicação e resgate a ser feito, principalmente quando da elaboração dos Demonstrativos de Aplicação e Resgates (APRs), ou seja, qual a proveniência do recurso, qual o porquê de determinado fundo estar sendo escolhido para receber recursos, qual a necessidade de utilização dos recursos e o porquê de estar sendo realizado o saque no fundo em referência.

O segundo princípio da adequação à natureza das obrigações do RPPS busca respaldo no § 4º do art. 3º da Portaria nº 519/2011 que preconiza:

§ 4º As aplicações que apresentem prazos para desinvestimento, inclusive prazos de carência e para conversão de cotas de fundos de investimentos, deverão ser precedidas de atestado do responsável legal pelo RPPS, evidenciando a sua compatibilidade com as obrigações presentes e futuras do RPPS.

Ou seja, deve-se não só buscar a motivação, mas, também, principalmente, certificar-se de que determinada aplicação que será feita, “cabe” e é pertinente com o passivo atuarial do RPPS, a fim de que ele não seja “desrespeitado e bruscamente atingido”!

Já o inciso II estabelece: “II – exercer suas atividades com boa-fé, lealdade e diligência;”

Ou seja, estabelece nada mais que a obrigação de toda e qualquer pessoa que estiver envolvida direta ou indiretamente com o RPPS.

O Inciso III, menciona: “III – zelar por elevados padrões éticos;”

Tal inciso foi incluído para deixar bem claro o que está prescrito no inciso VI, art. 3º da Portaria nº 519/2011, *in verbis*:

VI – assegurar-se do desempenho positivo de qualquer entidade que mantiver relação de prestação de serviços e/ou consultoria nas operações de aplicação dos recursos do RPPS e da regularidade do registro na Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

Ou seja, o RPPS deve zelar e atentar para que todos os seus prestadores de serviços possuam elevado padrão ético e boa reputação histórica, o que se pode averiguar, simplesmente, por meio de singelas consultas na internet (*Google*), jornais, fontes públicas, qualquer mídia disponível, etc.

Já o inciso IV tem um importante recado a ser dado para os RPPSs:

IV – adotar práticas que visem garantir o cumprimento de suas obrigações, respeitando, inclusive, a política de investimentos estabelecida, observados os segmentos, limites e demais requisitos previstos nesta Resolução e os parâmetros estabelecidos nas normas gerais de organização e funcionamento desses regimes.

Aqui fica clara a intenção do legislador em dar uma boa dica a todos os RPPSs, que devem, por exemplo, efetuar um Estudo de Solvência e um Estudo de Casamento do Ativo com o Passivo, também conhecido como Estudo de *Asset Liability Managemet* (*ALM*), visando garantir o cumprimento de suas respectivas obrigações atuariais.

O § 2º estabelece que:

§ 2º Para assegurar o cumprimento dos princípios e diretrizes estabelecidos nesta Resolução, os responsáveis pela gestão do regime próprio de previdência social e os demais participantes do processo decisório dos investimentos deverão comprovar experiência profissional e conhecimento técnico conforme requisitos estabelecidos nas normas gerais desses regimes.

Como se pode notar, o legislador mencionou não apenas os responsáveis pela gestão, mas, também, todos os demais participantes do processo decisório de investimentos, que devem buscar a constante Certificação. Tanto é verdade que a própria Portaria nº 519/2011, em seu art. 2º, menciona a necessidade de o responsável pela gestão dos recursos dos seus respectivos RPPS ter sido aprovado em exame de certificação, como, também, na alínea *e* do § 1º do seu art. 3º-A, que a maioria absoluta dos membros do Comitê de Investimentos também seja Certificada! Ainda vale ressaltar que se o RPPS não possuir essas condições cumpridas, ele não conseguirá prestar as devidas informações no Dair mês a mês, pois trava o Dair.

As tabelas a seguir apresentarão um **de/para**, tanto para o segmento de renda fixa quanto para o segmento de renda variável e investimentos estruturados, valendo ressaltar que não há mais a existência do segmento de imóveis que era permitido anteriormente.

### Limites do Segmento de Renda Fixa

Resolução CMN nº 3.922/2010			Resolução CMN nº 4.604/2017		
Artigo/ Inciso	Ativo Objeto	Limite	Limite	Ativo Objeto	Artigo/ Inciso
7º, I, <i>a</i>	Título Público Federal	100%	100%	Título Público Federal	7º, I, <i>a</i>
7º, I, <i>b</i>	Cota Fundo 100% TP (IMA/ IDkA)	100%	100%	Cota Fundo 100% TP (Sufixo Referenciado não atrelado à taxa de juros de um dia)	7º, I, <i>b</i>
			100%	Cota Fundo de Índice (ETF) 100% TP (Sufixo Referenciado não atrelado à taxa de juros de um dia)	7º, I, <i>c</i>
7º, II	Operação Compromissada	15%	5%	Operação Compromissada	7º, II
7º, III, <i>a</i>	Cota de Fundo Referenciado IMA/IDKA	80%	60%	Cota Fundo renda fixa (Sufixo Referenciado não atrelado à taxa de juros de um dia)	7º, III, <i>a</i>
7º, III, <i>b</i>	Cota de Fundo de Índice (ETF) Referenciado IMA/IDKA			Cota Fundo de Índice (ETF) renda fixa (não atrelado à taxa de juros de um dia)	7º, III, <i>b</i>
7º, IV, <i>a</i>	Cota de Fundo Referenciado Renda Fixa	30%	40%	Cota de Fundo Renda Fixa	7º, IV, <i>a</i>
7º, IV, <i>b</i>	Cota de Fundo de Índice (ETF) Referenciado Renda Fixa			Cota de Fundo de Índice (ETF) Renda Fixa	7º, IV, <i>b</i>
7º, V, <i>a</i>	Poupança	20%	20%	- Revogado -	7º, V, <i>a</i>
7º, V, <i>b</i>	Letra Imobiliária Garantida (LIG)	20%	20%	Letra Imobiliária Garantida (LIG)	7º, V, <i>b</i>
7º, VI	FIDC Aberto – Cota Sênior	15%	15%	CDB	7º, VI, <i>a</i>
			15%	Poupança	7º, VI, <i>b</i>
7º, VII, <i>a</i>	FIDC Fechado – Cota Sênior	5%	5%	FIDC – Cota Sênior	7º, VII, <i>a</i>
7º, VII, <i>b</i>	Fundo Renda Fixa – Crédito Privado	5%	5%	Fundo Renda Fixa – Crédito Privado	7º, VII, <i>b</i>
			5%	Fundo de Debêntures	7º, VII, <i>c</i>

## Limites do Segmento de Renda Variável e Investimentos Estruturados

Resolução CMN nº 3.922/2010			Resolução CMN nº 4.604/2017		
Artigo/ Inciso	Ativo Objeto	Limite	Limite	Ativo Objeto	Artigo/ Inciso
8º, I	Fundo de Investimento-Ibovespa/IBX/IBX-100	30%	30%	Fundo de Investimento referenciado a Índice de Renda Variável divulgado pela B3 – Composto por, no mínimo, 50 ações	8º, I, a
			30%	Fundo de Índice (ETF) – Índice de Renda Variável divulgado pela B3 – Composto por, no mínimo, 50 ações	8º, I, b
8º, II	Fundo de Índice (ETF)-Ibovespa/IBX/IBX-100	20%	20%	Fundo de Investimentos em Ações	8º, II, a
			20%	Fundo de Índice (ETF)	8º, II, b
8º, III	Fundo de Investimentos em Ações	15%	10%	Fundo Multimercado	8º, III
8º, IV	Fundo Multimercado	5%	5%	Fundo de Investimento em Participações (FIP)	8º, IV, a
			5%	Fundo de Investimento Imobiliário (FII)	8º, IV, b
8º, V	Fundo de Investimento Imobiliário (FII)	5%	5%	– Revogado –	8º, V
8º, VI	Fundo de Investimento em Participações (FIP)	5%	5%	– Revogado –	8º, VI

## DO ESTUDO DE ALM

Por fim, diante de todo esse contexto exposto, resta apresentar no que consiste um estudo de gerenciamento (*management*) de ativos (*asset*) e passivos (*liability*), também conhecido mundialmente como *Asset Liability Management (ALM)*.

Por meio 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.

Já foi abordada toda a importante questão da compra das NTNBs para se fazer a proteção de grande parte da carteira, mas, ainda se precisa 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 deste.

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 (e é evidente que esse retorno seja no mínimo igual ou maior que a meta atuarial estipulada).

Pelo lado do Passivo, utiliza-se a projeção das reservas matemáticas<sup>24</sup> e a mensuração da necessidade de caixa para cada ano.

Mas como tudo isso 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:

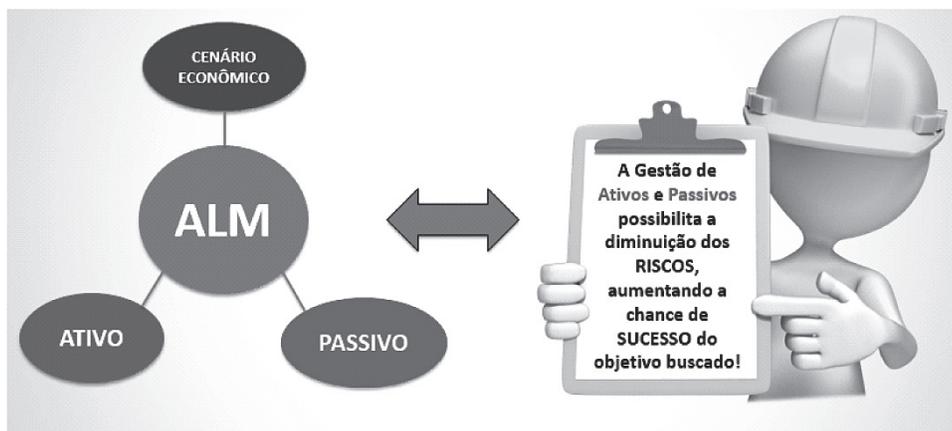
- Os retornos e as volatilidades de cada uma das classes de ativos (correspondente aos *benchmarks* que foram analisados anteriormente);
- Projeção dos valores anuais dos fluxos de caixa e da reserva;
- Mitigação dos riscos de liquidez e solvência;
- Otimização da carteira, a fim de que seja obtido o ponto ótimo entre risco e retorno.

Por meio 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 graus de risco (lembrar-se da escada dos *benchmarks*), ou passando a investir em novos segmentos (multimercado ou renda variável), ou procedendo

---

<sup>24</sup> Portaria MPS nº 403, de 10/12/2008, art. 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;

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 porque 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!



# CAPÍTULO 7

## GESTÃO DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Alexandre Wernersbach Neves\*

### INTRODUÇÃO

Conforme versão final do Manual do Pró-gestão RPPS aprovada em 31/1/2018 pela Portaria SPREV nº 3/2018, os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPSs) são constituídos mediante lei de cada ente federativo, com a finalidade de prover os direitos previdenciários dos servidores públicos titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, devendo assegurar o caráter contributivo e solidário e o equilíbrio financeiro e atuarial, em consonância com os preceitos dos arts. 40, 149, § 1º, e 249 da Constituição Federal.

Nogueira (2012), citado por Freitas (2016), afirma que o desejo de equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS motivou o Estado a buscar uma nova racionalidade de gestão previdenciária, modificando os paradigmas até então existentes. Assim, Nogueira (2012) destaca que o equilíbrio financeiro e atuarial é o objetivo do ente federado para o RPPS atualmente, em que um corpo de normas foi estabelecido para regular juridicamente essa tarefa, surgindo obrigações a serem cumpridas pelos entes federados e se constituindo em quatro áreas de atuação específicas: equacionamento do déficit atuarial passado, regularidade no repasse das contribuições, política de investimentos e gestão dos benefícios, com destaque para a unidade gestora única.

Este capítulo tem como foco analisar as principais características da Gestão do Regime Próprio de Previdência Social, tais como: Unidade Gestora, Modelos de Gestão, Governança Corporativa, Estrutura de Gestão (Conselhos de Administração e Fiscal e Diretoria Executiva), Taxa de Administração e Lei de Responsabilidade Fiscal.

---

\* Graduado em Administração de Empresas pela Universidade Fumec, especialista em Gestão Financeira pelo IBMEC, mestre em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor efetivo da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) e Diretor-Presidente da Fundação de Previdência Complementar do Estado do Espírito Santo (Preves).

## REGIMES DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Antes de adentrar na análise da gestão, faz-se importante lembrar os três tipos de Regimes de Previdência Social existentes no Brasil:

- Regime Geral de Previdência Social (RGPS) é administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), entidade autônoma do Governo brasileiro, ligada ao Ministério da Fazenda. O RGPS é de filiação obrigatória para os trabalhadores regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). O INSS é responsável por aposentadoria, pensão por morte, auxílio-acidente, entre outros benefícios previdenciários;
- Regime de Previdência Complementar (RPC) é operado por entidades abertas e fechadas de previdência complementar, privadas, com filiação facultativa, criadas com a finalidade de proporcionar uma renda adicional ao participante, que complemente a sua previdência oficial obrigatória;
- Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) é instituído por entidade pública, Instituto de Previdência ou Fundo Previdenciário, de filiação obrigatória para os servidores públicos titulares de cargo efetivo da União, Estados, Distrito Federal e dos Municípios.

## UNIDADE GESTORA

Segundo o *site* <<http://www.previdencia.gov.br/perguntas-frequentes/vii-unidade-gestora/>>, o RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios será administrado **por unidade gestora única** integrante da estrutura da Administração Pública de cada ente federativo. Porém, nos parágrafos seguintes vamos entender um pouco sobre o papel da Unidade Gestora na busca do equilíbrio financeiro e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social.

Conforme Freitas (2016), citando Giambiagi (2007), um dos principais problemas que fomentaram a reforma previdenciária em 1998 foram os significativos déficits previdenciários do RGPS e do RPPS, sendo que o déficit do RPPS, na época, já chegava a 3,7% do Produto Interno Bruto. Dessa forma, a fim de minimizar esse problema, a Emenda Constitucional nº 20/1998 estabeleceu o caráter contributivo ao Regime Próprio de Previdência Social. Assim mesmo, segundo Freitas (2016), citando Calazans *et al.* (2013), a instalação do caráter contributivo foi tardia e insuficiente para estabelecer o equilíbrio financeiro para o sistema.

Neste contexto, Freitas (2016), citando Nogueira (2012), afirma:

... que o desejo de equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS motivou o Estado a buscar uma nova racionalidade de gestão previdenciária, modificando os paradigmas até então existentes, destacando que o equilíbrio financeiro e atuarial é o objetivo do Estado para o RPPS atualmente, em que um corpo de normas foi estabelecido para regular juridicamente essa tarefa, surgindo obrigações a serem cumpridas pelos entes federados e se constituindo em quatro áreas de atuação específicas: equacionamento do déficit atuarial passado, regularidade no repasse das contribuições, política de investimentos e gestão dos benefícios, com destaque para a unidade gestora única.

A exigência de implantação da Unidade Gestora partiu da Emenda Constitucional nº 41/2003, e a partir dessa data foram criados inúmeros normativos para legislar sobre o processo de definição e operacionalização. Na Lei nº 10.887/2004, que trata da aplicação da EC nº 41/2003, fica estabelecida que a unidade gestora do Regime Próprio de Previdência Social

- 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;
- II – Procederá, no mínimo a cada 5 (cinco) anos, a recenseamento previdenciário, abrangendo todos os aposentados e pensionistas do respectivo regime;
- III – Disponibilizará ao público, inclusive por meio de rede pública de transmissão de dados, informações atualizadas sobre as receitas e despesas do respectivo regime, bem como os critérios e parâmetros adotados para garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial.

Posteriormente, foi emitida a Orientação Normativa nº 03/2004, que trouxe efetivamente a definição de unidade gestora de RPPS. A emissão da Portaria nº 402/2008 reafirma a vedação da existência de mais de um RPPS e mais de uma unidade gestora deste regime para cada ente federativo.

Em 2009, foi publicada a Orientação Normativa do Ministério da Previdência Social/Secretaria de Políticas de Previdência Social nº 02, trazendo a definição da Unidade Gestora:

(...) a Unidade Gestora é uma entidade ou órgão da administração pública que assume a forma de autarquia ou um fundo previdenciário realizando a administração, gerenciamento e operacionalização, incluindo a arrecadação e gestão de recursos previdenciários, a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios.

Conforme o *site* <<http://www.previdencia.gov.br/perguntas-frequentes/vii-unidade-gestora/>>, a Unidade Gestora garantirá, ainda, a participação dos segurados nos colegiados e instâncias de decisão em que os seus interesses sejam objetos de discussão e deliberação, cabendo-lhes acompanhar e fiscalizar sua administração. Procederá, também, ao recenseamento previdenciário, abrangendo todos os aposentados e pensionistas do respectivo regime, com periodicidade não superior a cinco anos e disponibilizará ao público, inclusive por meio de rede pública de transmissão de dados, informações atualizadas sobre as receitas e despesas do respectivo regime, bem como os critérios e parâmetros adotados para garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial.

O sítio da previdência informa que a unidade gestora única deverá gerenciar, direta ou indiretamente, a concessão, o pagamento e a manutenção, no mínimo, dos benefícios de aposentadoria e pensão concedidos a partir da Emenda Constitucional nº 41/2003, de todos os Poderes, órgãos e entidades do ente federativo.

Para a unidade gestora realizar adequadamente seu objetivo previdenciário precisará se estruturar numa modelagem jurídica. Conforme é de conhecimento público, podem existir personalidades jurídicas diferenciadas para administrar a estrutura previdenciária da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Os principais modelos conhecidos são:

- Criação de uma Gerência/Superintendência (nomes mais comuns), vinculada a uma Secretaria do Poder Executivo, normalmente à Secretaria de Administração, com a finalidade de ser a unidade responsável pela gestão do RPPS. Esse modelo conta um menor custo organizacional, porém não apresenta uma independência administrativa, financeira e patrimonial.

- Criação de uma instituição, sem fins lucrativos, com personalidade jurídica de direito privado, natureza de serviço social autônomo para-administrativo, por prazo indeterminado, na qualidade de ente de cooperação governamental, no cumprimento, pelo ente federado, de suas obrigações previdenciárias, e terá por finalidade a gestão do RPPS, de que são beneficiários, nos termos da Lei, os agentes públicos do ente federado, seus dependentes e pensionistas.
- Criação de uma entidade autárquica, com personalidade jurídica de direito público interno e autonomia administrativa, financeira e patrimonial, em relação ao Poder Executivo, responsável, como gestor único, pela administração do RPPS dos servidores públicos do ente federado.

Pode-se afirmar que não há melhor ou pior estrutura previdenciária. Cada ente federado adota a melhor estrutura jurídica que lhe couber; porém, deve primar pelo atendimento das responsabilidades previdenciárias dispostas na legislação vigente do próprio ente federado em consonância com a Lei Federal nº 9.717/1998.

Calazans *et al.* (2013), citado em Freitas (2016), relatam que a principal razão para a criação de unidade gestora de RPPS pelos estados se refere à obediência às normas e necessidade de manutenção do Certificado de Regularidade Previdenciária e não à preocupação com o beneficiário do regime. Porém, a importância da busca da profissionalização da gestão do RPPS por meio da criação da unidade gestora possibilita a consolidação e padronização de tarefas, ganhos de escala, e por meio da democratização da sua gestão mediante compartilhamento do poder decisório e utilização de mecanismos democráticos de participação e diálogo sociais, possibilitando a busca por um controle mais eficaz dessa política.

Calazans *et al.* (2013) afirma que com a implementação da unidade gestora pelos entes federativos espera-se a diminuição das sobreposições de funções, redução dos custos para o sistema, racionalização para melhor operacionalização das atividades, diminuição da descentralização administrativa para acesso a maior volume de informações e informações mais confiáveis, refletindo no ajuste do desequilíbrio financeiro e atuarial do regime.

No mesmo sentido, Freitas (2016) afirma que a implantação das unidades gestoras pretende uma reformulação da estrutura do RPPS, com a racionalização do trabalho e com a seleção e um método centralizador de gestão em cada ente federativo, em que a normatização é presente e a profissionalização dos servidores passa a ser uma exigência.

Ressalta-se a importância da autonomia administrativa, financeira e patrimonial desses modelos jurídicos no âmbito do ente federado; porém é sabido que, no atual ambiente fiscal brasileiro, essas estruturas previdenciárias são altamente dependentes do orçamento público anual e acabam perdendo essa autonomia instituída pela legislação vigente. Independente da forma, a responsabilidade do gestor previdenciário será um grande diferencial na construção do modelo de gestão da entidade. Outro fator que traduz a dependência financeira da estrutura previdenciária com o ente federado está nos déficits de fundos financeiros que necessitam constantemente de aportes financeiros dos cofres públicos para honrar o pagamento de aposentadorias e pensões.

## **MODELO DE GESTÃO**

No contexto deste capítulo, podemos definir modelo de gestão como o conjunto de normas e princípios que devem orientar os gestores na escolha das melhores alternativas para levar a unidade gestora a cumprir sua missão com eficácia.

Lima (2015) enfatiza que a gestão dos RPPS tem como missão vislumbrar condições para acumulação de reservas suficientes para atingir as metas atuariais, objetivando o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema. Dessa forma, um modelo de gestão não integrado com a missão da entidade pode contribuir para o não atingimento das metas financeiras e atuariais, resultando em desequilíbrios (déficits) que sangrará o cofre público do ente federado.

Não há modelo de gestão ideal, porém, conforme Crozatti (1998), o modelo de gestão objetivado deve ser estruturado levando em consideração alguns importantes aspectos organizacionais:

- **Processo de gestão:** modelagem necessária para levar a entidade de uma situação atual a uma situação objetivada. As ferramentas mais utilizadas no processo de gestão são os planejamentos estratégico e operacional, vislumbrando as diretrizes de longo e curto prazo, respectivamente.
- **Avaliação de desempenho:** modelagem quantitativa e/ou qualitativa que visa à mensuração do resultado econômico-financeiro da entidade face ao objetivo visado. Se a acumulação de reservas não for suficiente para atingir as metas atuariais, a continuidade dos benefícios previdenciários estará comprometida. Dessa forma, há a necessidade da utilização de modelos de mensuração que suportem o modelo de decisão de acordo com a lógica econômica.

- **Autoridade e responsabilidade:** estas qualidades dos gestores devem ser compatíveis com a função desempenhada, sendo necessária a clara identificação dos resultados de cada gestor com as decisões que implementa na gestão dos recursos disponibilizados para a execução de suas atividades.
- **Processo decisório:** deve ser compatível com o poder fundamentado no conhecimento, deve ser descentralizado nas áreas especialistas, de forma a motivar nos gestores iniciativas que resultem na melhor utilização dos recursos.
- **Comportamento dos gestores:** para atender aos itens anteriores é esperado que tenham estilo participativo, no sentido de busca de interação com os demais gestores e integração entre as áreas, bem como motivação de seus colaboradores. A postura deve ser a de empreendedor, buscando soluções inovadoras, correndo riscos adequados com a estrutura e preceitos legais da entidade.

Como não há modelo de gestão ideal, também não há receita para o sucesso no desenvolvimento do modelo de gestão aplicado. Crozatti (1998) afirma que há muitas abordagens válidas e o primeiro passo é ter gestores comprometidos, sendo exemplos a serem seguidos pelos demais servidores da entidade.

Para implantar um modelo de gestão é necessário entender o sistema pelo qual a entidade é dirigida, monitorada e incentivada, envolvendo os relacionamentos entre o ente federado, Conselho de Administração, Conselho Fiscal, Diretoria Executiva e demais partes interessadas. Esse sistema é conhecido como Governança Corporativa.

Segundo o *site* <<http://www.ibgc.org.br/index.php/governanca/governanca-corporativa>>, as boas práticas de governança corporativa convertem princípios básicos em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor econômico de longo prazo da entidade, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para a qualidade da gestão, sua longevidade e o bem comum.

Nesse contexto, é importante o conhecimento de uma modelagem básica da estrutura de gestão da Unidade Gestora do Regime Próprio de Previdência Social.

## **ESTRUTURA DE GESTÃO**

Segundo o *site* <<http://www.previdencia.gov.br/perguntas-frequentes/vii-unidade-gestora/>>, a normatização que trata dos regimes próprios de previdência social é bastante econômica nesse quesito. A Lei nº 9.717/1998 não define o modelo de estrutura de gestão para o Regime Próprio – a versão anterior estabelecia Conselhos

Deliberativo e Fiscal, contudo a MP nº 2.187-13, de 24 de agosto de 2001, revogou essa disposição, mas manteve a determinação de que os servidores tenham participação, por meio de seus representantes, nos colegiados e instâncias de decisão em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação.

Conforme o citado *site*, na prática, cada RPPS tem buscado o seu formato.

A Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social ressalta que o formato mais comum é aquele em que a composição dos Conselhos é paritária entre o grupo dos representantes dos empregadores e o grupo dos servidores ativos e inativos, sendo os do primeiro grupo indicados pelos empregadores e os do segundo grupo eleitos diretamente pelos servidores, podendo, assim, serem formados:

- **Diretoria Executiva:** responsável pela administração e representação da unidade gestora. Em geral, tem um Diretor-Presidente e um número limitado de Diretores, dependendo do tamanho da estrutura (Investimentos, Administrativo-Financeiro e Benefícios). O Diretor-Presidente pode ser nomeado pelo Chefe do Poder Executivo, em comissão com os outros Poderes, ou escolhido pelos membros do Conselho de Administração, ou eleito pelos servidores (diretamente ou lista tríplice que vai para escolha do Chefe do Poder Executivo). Em alguns casos tem mandato fixo.
- **Conselho de Administração:** é o órgão de normatização e deliberação. Composto por um número que costuma variar, geralmente, entre cinco e nove representantes, cuja indicação é distribuída entre servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e servidores inativos. Os representantes dos servidores ativos podem ser eleitos ou indicados por sindicato ou associação.
- **Conselho Fiscal:** é o órgão consultivo, de fiscalização e controle interno. Em geral, tem três membros, indicados pelo Chefe do Poder Executivo e servidores.

Normalmente, as características do Modelo de Gestão devem estar presentes na lei do ente federado que organiza o Regime Próprio de Previdência Social. Dessa forma, nas linhas a seguir apontaremos as principais informações que julgamos necessárias para a construção de um modelo adequado à estrutura da unidade gestora que deve ser inserido na respectiva Lei, focando a administração superior.

### **Disposições Gerais, Requisitos, Vedações e Prerrogativas**

A estrutura organizacional de administração superior da Unidade Gestora do Regime Próprio de Previdência Social deve ser constituída de Conselho de Administração, Conselho Fiscal e Diretoria Executiva.

O relacionamento entre os membros dos Conselhos de Administração e Fiscal e da Diretoria Executiva e destes com os demais integrantes da entidade deve pautar-se pela cooperação e pelo princípio da boa-fé, buscando decisões que melhor atendam aos interesses do Regime Próprio de Previdência Social do ente federado.

A composição dos Conselhos de Administração e do Fiscal deve ter número máximo de membros, ser paritária entre representantes dos segurados civis, militares e aposentados e do ente federado.

Os Conselheiros e Diretores devem possuir formação superior, reconhecida capacidade e experiência comprovada, nas áreas de Administração, Economia, Finanças, Atuária, Contabilidade, Direito ou Engenharia, e serão designados por ato do Chefe do Poder Executivo. Pode-se requerer tempo mínimo de experiência profissional comprovada. A experiência profissional deverá ser comprovada por meio de documentos hábeis.

Os Conselheiros e Diretores devem ser certificados por meio de processo realizado por instituição autônoma certificadora reconhecida pela Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social. Deve-se requerer certificação antecipada para o Diretor enquadrado como administrador estatutário tecnicamente qualificado (AETQ).

Os Conselheiros podem ser remunerados; porém, na maioria absoluta dos RPPS não há remuneração para esses membros. Caso haja remuneração aos Conselheiros, aconselhamos a modelagem remuneratória esteja presente na Lei de Organização do RPPS do ente federado. Importante ressaltar que a remuneração deve ser constante, independente no número de reuniões ordinária e extraordinárias que ocorrerão durante determinado mês. Ressalta-se que deve ser realizada sobre em quais condições o Conselheiro Suplente poderá ser remunerado. Somos de opinião que o Conselheiro Suplente somente será remunerado quando participar, em substituição ao titular, mediante convocação, das reuniões do respectivo Conselho e deverá receber a cota proporcional de sua participação.

É exigível que os Conselhos renovem parte de seus membros a cada dois anos, mediante a substituição de representantes dos Poderes e dos segurados civis, militares e aposentados.

A escolha dos conselheiros, titulares e suplentes, representantes dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e seus órgãos vinculados, devem ser indicados por estes, e designados por ato do Chefe do Poder Executivo.

A escolha dos conselheiros representantes dos segurados civis, militares e aposentados dar-se-á por meio de eleição direta entre seus pares, cabendo à diretoria da entidade

coordenar as eleições com base em Regulamento Eleitoral aprovado pelo Conselho de Administração e regulamentado por decreto pelo Chefe do Poder Executivo.

Aconselhamos que na eleição direta, cada eleitor vote em uma chapa, que conterà a lista completa dos candidatos, titulares ou suplentes, a todos os cargos a serem preenchidos nos Conselhos de Administração e Fiscal, observado o Regulamento Eleitoral.

Outra modelagem eleitoral é aquela em que cada eleitor deve votar em determinado representante, e aquele com maior quantidade de votos será o titular e o candidato votado em segundo lugar será o suplente.

Em ambas as modelagens é prudente que seja vedada a eleição de dois representantes dos servidores do mesmo Poder ou pertencentes à mesma categoria funcional. Essa disposição deverá estar no Regulamento Eleitoral.

Cada membro titular desse Conselho deve ter um suplente, que o substituirá nas suas ausências, afastamentos e impedimentos, aplicando-se a ele as mesmas condições, critérios e requisitos aplicáveis à escolha e designação do titular.

O conselheiro suplente deve ter uma participação efetiva nas reuniões dos respectivos Conselhos, haja vista que pode, a qualquer momento, face uma impossibilidade do conselheiro titular, ter requerida sua participação e posicionamento sobre as matérias dispostas no Conselho que representa.

A Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social aconselha que 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.

Os mandatos podem permitir recondução e estabilidade. Nesse quesito, acreditamos não ser aconselhável a recondução para os membros do Conselho Fiscal, haja vista suas responsabilidades como órgão fiscalizador de controle interno da entidade.

Os Conselhos de Administração e Fiscal devem reunir-se, ordinariamente, uma vez por mês, e extraordinariamente, sempre que necessário, sempre com a presença de, no mínimo, 2/3 (dois terços) de seus membros, por convocação de seu presidente ou do presidente da entidade, e deliberará por maioria simples dos presentes.

As convocações ordinárias devem ser realizadas com antecedência mínima de cinco dias úteis, podendo esse prazo ser reduzido para até três dias úteis quando se tratar de convocação extraordinária. A convocação extraordinária deverá ser comunicada aos conselheiros com informação expressa das razões de urgência que a motivaram.

Importante que na primeira reunião anual do Conselho, a diretoria executiva apresente um calendário de reuniões, determinando dia e hora para realização. Outra modelagem é inserir no Regimento Interno do respectivo Conselho o dia da semana mensal que será realizada a reunião ordinária. Outra sugestão é que a reunião do Conselho Fiscal seja realizada nos finais do mês e a reunião do Conselho de Administração no início do mês, de forma que os números aprovados pelo Conselho Fiscal possam ser analisados tempestivamente pelo Conselho de Administração.

Aconselhável que seja facultada/exigida a participação dos suplentes nas reuniões, com direito a voz e sem direito a voto, exceto, nesse último caso, quando estiverem substituindo os titulares.

As decisões dos Conselhos de Administração e Fiscal serão adotadas por maioria simples, por meio de ato deliberativo interno da unidade gestora (portaria ou resolução). Os Conselhos deverão exarar em ato interno a modelagem da lavratura das atas das reuniões ordinárias e extraordinárias.

Aconselha-se as seguintes vedações aos órgãos da administração superior da unidade gestora:

- Integrar concomitantemente outro órgão da administração superior da entidade.
- Exercer mandato concomitante, mesmo que parcialmente, com cônjuge, companheiro ou parente em linha reta ou colateral, por consanguinidade ou afinidade, até o terceiro grau.
- Fornecer, transmitir, reproduzir ou divulgar, quando protegidos por sigilo legal, informações e documentos sobre atos e fatos relativos à entidade e aos fundos de previdência, dos quais tenham conhecimento em razão do exercício do cargo.
- Celebrar contratos ou realizar negócios de qualquer natureza com a entidade, salvo para usufruir benefícios e concessões colocados à disposição de todos os segurados e beneficiários.
- Exercer quaisquer outras atividades na entidade que possam gerar conflito de interesses.

Somos de opinião que os dois últimos itens elencados acima devem ser extensivos ao cônjuge, companheiro ou parente em linha reta ou colateral, por consanguinidade ou afinidade, até o terceiro grau, de membro de órgão estatutário da administração superior da entidade; como, também, às sociedades simples ou empresárias das

quais o membro do órgão de governança participe na qualidade de diretor, gerente, cotista ou acionista majoritário, empregado ou procurador.

O Conselheiro poderá perder o mandato em virtude de renúncia, de condenação judicial transitada em julgado, de ter sofrido penalidade administrativa por infração da legislação da seguridade social, decisão proferida em processo administrativo disciplinar ou se, sem justa motivação, no período do mandato, faltar a 3 (três) sessões consecutivas ou a 5 (cinco) alternadas, como, também, por morte ou invalidez permanente.

A ausência injustificada a 3 (três) sessões consecutivas ou a 5 (cinco) alternadas, em um período de 12 (doze) meses consecutivos, acarretará a instauração de processo administrativo-disciplinar para a cassação do mandato.

A instauração de processo administrativo-disciplinar, para apuração de irregularidades no âmbito de atuação dos Conselhos da instituição, poderá determinar o afastamento do conselheiro até sua conclusão. O afastamento não implica prorrogação ou permanência no cargo além da data inicialmente prevista para o término do mandato. Em nossa opinião, a lei deverá autorizar a instituição a regulamentar os procedimentos que tratam sobre o processo administrativo-disciplinar para os conselheiros.

Na hipótese de perda de mandato do membro titular, ele será substituído pelo respectivo suplente até o término do mandato ou realizada nova designação, observada a regra de indicação estipulada na lei do ente federado ou a ordem de votação, conforme determinado no Regulamento Eleitoral.

Imaginando a hipótese de perda de mandato do membro titular e do respectivo suplente, aconselhamos:

- Em se tratando de representante dos Poderes do ente federado, o substituto, do titular e suplente, será por este indicado e nomeado por ato do Chefe do Poder Executivo para cumprimento do restante do mandato do substituído, observadas as mesmas condições, critérios e requisitos para a designação dos substituídos; e
- Em se tratando de representante dos segurados civis, militares e aposentados, será realizada nova eleição, na modelagem escolhida, para a escolha dos substituídos, observadas as mesmas condições, critérios e requisitos de elegibilidade, em conformidade com o disposto no Regulamento Eleitoral.

É aconselhável que o membro do Conselho seja impedido de votar sempre que tiver interesse pessoal na deliberação, sendo convocado, nesse caso, o suplente.

Os Conselheiros e Dirigentes devem apresentar declaração de bens e valores à entidade ao assumirem e deixarem o cargo e anualmente até determinada data, fixada pelo Conselho de Administração, posterior a 30 de abril.

### **Conselho de Administração**

É o órgão máximo da estrutura organizacional, de deliberação e orientação superior, responsável pela definição da política geral da entidade.

Cabe ao Chefe do Poder Executivo do ente federado, a indicação do conselheiro presidente, que terá, além do seu, o voto de qualidade, caso seja necessário. Em algumas instituições é verificado que o diretor-presidente da unidade gestora assume a presidência deste Conselho.

Aos membros do Conselho de Administração incumbe:

- Participar das reuniões, deliberar sobre os assuntos tratados e votar ou abster-se.
- Atuar com independência buscando permanentemente a defesa e a consecução dos objetivos legais da entidade.
- Propor ou requerer esclarecimentos necessários à melhor apreciação e votação das matérias de competência do Conselho.
- Requerer a inclusão ou a atribuição de regime de urgência a matérias não relacionadas na ordem do dia.
- Relatar matérias, processos e expedientes que lhes sejam encaminhados, elaborando a sua manifestação.
- Observar os princípios norteadores da Administração Pública, em especial da eficiência e da economicidade.
- Solicitar à Diretoria Executiva, por meio do presidente do conselho deliberativo, informações técnicas a respeito de matérias em apreciação, bem como pareceres sobre o regime próprio de previdência social.

O Conselho de Administração poderá convocar os diretores da entidade para participar das reuniões. O diretor-presidente, quando integrante do Conselho de Administração ou quando convocado para comparecer à reunião do Conselho, poderá fazer-se acompanhar por quem entender necessário para prestar-lhe assessoramento.

A seguir, apresentamos algumas competências do Conselho de Administração. Importante ressaltar que existem leis que organizam o RPPS que apresentam responsabilidades mais resumidas e outras bem mais complexas. Nesse contexto, compete ao Conselho de Administração, dentre outras atribuições correlatas, as seguintes:

- Definir e aprovar a política geral de administração da entidade e da administração de seus fundos previdenciários (repartição simples e/ou capitalizados).
- Analisar e aprovar a proposta orçamentária anual da entidade, encaminhada pela diretoria executiva, sugerindo alterações que julgar necessárias para sua aprovação.
- Analisar e aprovar a proposta de abertura de crédito adicional, encaminhada pela diretoria executiva, sugerindo alterações que julgar necessárias para sua aprovação.
- Analisar e deliberar, anualmente e antes do início do exercício, a política e gestão de investimentos, dos recursos dos fundos, bem como do patrimônio, submetidos pela diretoria executiva, propondo alterações que julgar necessárias para sua aprovação.
- Aprovar as demonstrações contábeis, atuariais, financeiras, previdenciárias e orçamentárias apresentadas pela diretoria executiva, após a devida apreciação por parte do Conselho Fiscal.
- Solicitar a realização de inspeções, auditagens, estudos e pareceres sobre determinados assuntos técnicos necessários ao bom desempenho da sua missão institucional.
- Examinar e julgar os recursos interpostos contra as decisões da diretoria executiva, na forma do Regimento Interno.
- Aprovar a contratação de auditor contábil, atuarial, de benefícios e avaliador de gestão, observadas as disposições regulamentares aplicáveis.
- Analisar e deliberar sobre a aceitabilidade de doações, doações em pagamento e legados com ou sem encargos, observada a legislação aplicável.
- Analisar e deliberar sobre a proposta de aquisição, alienação e construção de imóveis, assim como de constituição de ônus ou direitos reais sobre eles, submetida pela diretoria executiva.
- Manifestar-se sobre qualquer assunto de interesse que lhe seja submetido pelos comitês de assessoramento técnico, pela diretoria executiva ou pelo conselho fiscal.
- Elaborar e aprovar o Regimento Interno da diretoria executiva e de possíveis comitês de assessoramento técnico da entidade.
- Aprovar o Código de Ética e de Conduta e do Regulamento Eleitoral encaminhados pela diretoria executiva.

- Designar os substitutos do diretor-presidente e dos demais Diretores nas suas ausências, afastamentos e impedimentos.
- Aprovar o relatório anual de atividades elaborado pela diretoria executiva.
- Elaborar e aprovar o Regimento Interno do Conselho de Administração.

### **Conselho Fiscal**

O Conselho Fiscal é o órgão de fiscalização e controle interno da entidade.

Cabe ao Chefe do Poder Executivo do ente federado, a indicação do Conselheiro Presidente, que terá, além do seu, o voto de qualidade, caso seja necessário. Normalmente o Conselheiro Presidente da Unidade Gestora do RPPS é um segurado civil, militar ou aposentado eleito.

Aos membros do Conselho Fiscal incumbe:

- Participar das reuniões, deliberar sobre os assuntos tratados e votar ou abster-se.
- Atuar com independência buscando permanentemente a defesa e a consecução dos objetivos legais da entidade.
- Propor ou requerer esclarecimentos necessários à melhor apreciação e votação das matérias de competência do Conselho.
- Requerer a inclusão ou a atribuição de regime de urgência a matérias não relacionadas na ordem do dia.
- Compor comissões especiais ou participar de grupos de trabalho.
- Relatar matérias, processos e expedientes, que lhes sejam encaminhados, elaborando a sua manifestação.
- Observar os princípios norteadores da Administração Pública, em especial da eficiência e da economicidade.
- Solicitar à diretoria executiva, por meio do Presidente do Conselho Fiscal, informações técnicas a respeito de matérias em apreciação, bem como pareceres sobre o regime próprio de previdência social.

O Conselho Fiscal poderá convocar os diretores da entidade, para participar das reuniões. O diretor-presidente, quando convocado para comparecer à reunião do Conselho, poderá fazer-se acompanhar por quem entender necessário para prestar-lhe assessoramento.

A seguir, apresentamos algumas competências do Conselho Fiscal. Importante ressaltar que existem leis que organizam o RPPS que apresentam responsabilidades

mais resumidas e outras bem mais complexas. Nesse contexto, compete ao Conselho Fiscal, dentre outras atribuições correlatas, as seguintes:

- Analisar e aprovar, por parecer circunstanciado, as periódicas prestações de contas efetuadas pela diretoria executiva da entidade, sobretudo os balancetes e os balanços, dando-os por irregulares quando for o caso.
- Elaborar, a cada exercício, até o mês estabelecido na legislação previdenciária, o parecer técnico sobre as demonstrações contábeis, financeiras, atuariais e orçamentárias do exercício anterior e, se houver, do inventário a ele referente, encaminhando-o ao Conselho de Administração para apreciação e à diretoria executiva da entidade para publicidade.
- Examinar, a qualquer época, os livros e documentos que se fizerem necessários ao exercício de sua função.
- Fixar prazo à diretoria executiva da entidade para a regularização das contas examinadas e rejeitadas, denunciando ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público em caso de descumprimento.
- Opinar sobre assuntos de natureza econômico-financeira e contábil que lhes sejam submetidos pelo Conselho de Administração, pela diretoria executiva ou pelos comitês de assessoramento técnico.
- Exercer o controle interno, apontar irregularidades e sugerir medidas saneadoras, consubstanciadas por intermédio de recomendações a serem encaminhadas ao Conselho de Administração, devendo especialmente se manifestar sobre:
  - A aderência da gestão dos recursos garantidores dos fundos previdenciários às normas legais em vigor e à política de investimentos, apresentando suas conclusões;
  - A aderência das premissas e hipóteses atuariais e se elas guardam relação com as características da massa de segurados e as atividades desenvolvidas pelos Poderes;
  - A execução orçamentária, com base nos estudos realizados pelas áreas técnicas da entidade;
  - As conclusões e recomendações, análises e manifestações devem ser levadas em tempo hábil ao conhecimento do Conselho de Administração, ao qual caberá decidir sobre as providências que eventualmente devam ser adotadas.
- Solicitar à Diretoria Executiva a contratação de serviços especializados de terceiros, em caráter eventual, sempre que necessários a esclarecer assuntos

de competência do Conselho Fiscal e que não possam ser resolvidos com técnicos internos da entidade.

- Zelar pelo fiel cumprimento da legislação e regulamentação pertinente e das demais normas da entidade e pela correta atuação dos órgãos da Administração, diligenciando para que cumpram todas as suas funções legais.
- Comunicar ao Conselho de Administração fatos relevantes que apurar no exercício de suas atribuições, como, também, as eventuais irregularidades apuradas, recomendando, se cabível, medidas saneadoras.
- Acompanhar a aplicação e assegurar o cumprimento do Código de Ética e de Conduta aplicável aos conselheiros, dirigentes e aos servidores da entidade,
- Elaborar e aprovar o Regimento Interno do Conselho Fiscal.

### **Diretoria Executiva**

A Diretoria Executiva é o órgão de administração e gestão da entidade, cabendo-lhe executar as diretrizes e a política de administração estabelecidas pelo Conselho de Administração.

A diretoria executiva deve ser composta com um número adequado de membros, notando concordância quanto ao tamanho de sua estrutura administrativa e operacional. É comum verificar estruturas constando diretor-presidente, diretor de investimentos, diretor administrativo-financeiro e diretor previdenciário. Não é aconselhável, analisando pelo princípio da economicidade, estruturas muito inchadas na diretoria executiva, haja vista que os custos dessa estrutura organizacional é um dos mais significativos para a entidade.

Normalmente, a escolha da diretoria executiva é de responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, porém em alguns modelos de gestão, alguns dirigentes são escolhidos pelos segurados civis, militares e aposentados e possuem mandato definido.

A diretoria executiva deve trabalhar em regime de colegiado, isto é, as decisões de gestão são analisadas e votadas pelo corpo diretivo, resguardando o voto de qualidade do diretor-presidente. Esse tipo de estrutura evita a tomada de decisões discricionárias, trazendo para a unidade gestora maior transparência e controle na tomada de decisões administrativas e previdenciárias.

A diretoria executiva responde solidariamente pelos atos praticados, que vierem a ser julgados pelos órgãos fiscalizadores como culposos ou ilícitos, para os quais tenham concorrido, que causem danos e prejuízos à entidade. Ressalta-se que se exime de responsabilidade solidária o dirigente que manifestar sua oposição,

tempestivamente, fazendo registro desse posicionamento em ata ou em comunicação formal ao presidente do Conselho de Administração.

Sugere-se que a diretoria executiva se reúna ordinariamente uma vez por semana e extraordinariamente mediante convocação do diretor-presidente, sempre com presença de, no mínimo, 2/3 (dois terços) dos diretores, nela incluída o diretor-presidente ou o seu substituto no exercício da presidência. Essa periodicidade e composição de presença devem ser determinadas no Regimento Interno da diretoria executiva. O Regimento Interno da diretoria executiva também deve tratar se as decisões serão adotadas por qual maioria de votos, determinar sobre o voto de qualidade do diretor-presidente, possibilidade de participação de profissionais ou especialistas convidados, entre outras especificações necessárias.

Além das vedações apresentadas no item **Disposições Gerais, Requisitos, Vedações e Prerrogativas**, aos membros da diretoria executiva também deveria ser vedado:

- Exercer simultaneamente outro cargo, emprego ou função em qualquer dos Poderes e seus respectivos órgãos vinculados.
- Após o término do mandato, integrar os Conselhos de Administração e Fiscal, enquanto não tiver suas contas aprovadas, observados os prazos previstos na legislação específica do ente federado.
- Ao longo do exercício do mandato, prestar serviços a instituições integrantes do sistema financeiro ou a qualquer entidade que possua vínculo direto ou indireto com o Regime Próprio de Previdência Social.
- Durante determinado tempo seguinte ao término do mandato, prestar, direta ou indiretamente, independentemente da forma ou natureza do contrato, qualquer tipo de serviço a instituições integrantes do sistema financeiro ou a qualquer entidade que possua vínculo direto ou indireto com o RPPS, que implique a utilização das informações sigilosas às quais teve acesso em razão do exercício do cargo, sob pena de responsabilidade civil e penal.

A análise da existência de impedimento previsto nesse último quesito deverá ser realizada pelo Conselho de Administração, que levará em consideração as atribuições do cargo ocupado na entidade em comparação com o perfil do cargo, emprego ou função a ser ocupado na instituição, empresa ou entidade, no intuito de evitar a utilização de informação privilegiada que possa comprometer a segurança econômico-financeira e atuarial, a rentabilidade, a solvência ou a liquidez dos fundos previdenciários administrados pela entidade.

Os membros da diretoria executiva poderão perder o mandato em virtude de renúncia, de condenação judicial transitada em julgado, decisão proferida em processo administrativo-disciplinar, morte, invalidez permanente ou por decisão fundamentada da maioria do Conselho de Administração. O substituto será indicado e nomeado por ato do Chefe do Poder Executivo para cumprimento do restante do mandato do substituído.

A seguir, apresentamos algumas competências da diretoria executiva. Importante ressaltar que existem leis que organizam o RPPS que apresentam responsabilidades mais resumidas e outras bem mais complexas. Nesse contexto, compete à diretoria executiva, dentre outras atribuições correlatas, as seguintes:

- Exercer a administração geral da entidade.
- Elaborar a proposta orçamentária e o plano de custeio anual da entidade, bem como as suas alterações, de acordo com as diretrizes e metas estabelecidas na legislação pertinente.
- Promover o preenchimento das vagas do quadro de pessoal efetivo mediante concurso público.
- Organizar os serviços de prestação previdenciária.
- Expedir atos administrativos relativos à concessão de benefícios previdenciários, nos termos da lei complementar.
- Manter controle permanente sobre a arrecadação das contribuições, a concessão e o pagamento de benefícios.
- Responder pelos atos de interesse da entidade, representando-a em juízo ou fora dele.
- Assinar em conjunto com outro representante legal os cheques e demais documentos contábeis e de movimentação dos fundos.
- Submeter à deliberação do Conselho Administrativo os assuntos e as matérias de competência desse e as que julgar necessário.
- Propor ao Conselho de Administração:
  - O programa de investimento dos recursos dos Fundos;
  - Abertura de créditos adicionais;
  - Aquisição, alienação e construção de imóveis, assim como de constituição de ônus ou direitos reais sobre eles.
- Baixar atos, portarias ou instruções sobre a organização interna da estrutura, organização, regimento interno e funcionamento das unidades administrativas da entidade; e sobre a aplicação de leis, decretos e outros atos que afetem o Regime Próprio de Previdência.

- Prover, nomear, transferir, remover, promover, demitir, licenciar e exonerar os servidores da entidade, assim como praticar os demais atos de movimentação de pessoal, nos termos da legislação aplicável em vigor.
- Autorizar a instalação dos processos de licitação, nomeando a comissão julgadora, homologar os julgamentos, adjudicar os objetos aos vencedores e julgar, em instância final, sobre recursos, impugnações, ou representações pertinentes, bem como autorizar as contratações respectivas, assim como as com dispensa ou inexigibilidade de licitação, nas hipóteses previstas em lei.
- Promover, nos termos do respectivo regulamento, o controle e a avaliação do desempenho do pessoal da entidade.
- Encaminhar aos Conselhos de Administração e Fiscal relatório das suas atividades, periodicamente ou, a qualquer momento, quando por eles solicitado.
- Fornecer aos Conselhos de Administração e Fiscal as informações e documentos que lhe forem requisitados.
- Cumprir e fazer cumprir as deliberações do Conselho de Administração, desde que não contrariem as disposições legais aplicáveis, hipótese em que deverá denunciar à autoridade competente a irregularidade verificada.

Outra modelagem de administração geral muito comum nas unidades gestoras do RPPS é a adoção de uma presidência executiva, em que as tomadas de decisões estão na mão do diretor-presidente. Na teoria e prática, uma administração presidencialista. Nesse contexto, as responsabilidades da diretoria executiva passam a ser responsabilidades do diretor-presidente e este é assessorado pelos outros diretores. Neste modelo, a responsabilidade dos atos, perante os órgãos de fiscalização, é exclusiva do diretor-presidente.

## **TAXA DE ADMINISTRAÇÃO**

Conforme o *site* <<https://jus.com.br/artigos/14535/taxa-de-administracao-do-rpps-e-responsabilidade-do-gestor>>, as despesas administrativas da unidade gestora do RPPS serão custeadas por uma “Taxa de Administração” específica, que deverá estar prevista na lei previdenciária do ente federativo.

O inciso VIII do art. 6º da Lei Federal nº 9.717/1998 determina que é facultado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o estabelecimento de limites para a taxa de administração, conforme parâmetros gerais; que, conforme o art. 9º, inciso II, devem ser publicados.

O art. 15 da Portaria MPS nº 402/2008 estabelece que para cobertura das despesas do RPPS, poderá ser estabelecida, em lei, Taxa de Administração de até dois pontos percentuais do valor total das remunerações, proventos e pensões dos segurados vinculados ao RPPS, relativo ao exercício financeiro anterior.

A Portaria estabelece que os seguintes pontos devem ser observados em relação à taxa de administração:

- Será destinada exclusivamente ao custeio das despesas correntes e de capital necessárias à organização e ao funcionamento da unidade gestora do RPPS, inclusive para a conservação de seu patrimônio.
- As despesas decorrentes das aplicações de recursos em ativos financeiros não poderão ser custeadas com os recursos da taxa de administração, devendo ser suportadas com os próprios rendimentos das aplicações.
- O RPPS poderá constituir reserva com as sobras do custeio das despesas do exercício, cujos valores serão utilizados para os fins a que se destina a taxa de administração. Importante ressaltar que para utilizar-se dessa faculdade, o percentual da taxa de administração deverá ser definido expressamente em texto legal.
- A aquisição ou construção de bens imóveis com os recursos destinados à taxa de administração restringe-se aos destinados ao uso próprio da unidade gestora do RPPS.
- É vedada a utilização dos bens adquiridos ou construídos para investimento ou uso por outro órgão público ou particular em atividades assistenciais ou quaisquer outros fins não previstos no custeio das despesas correntes e de capital necessárias à organização e ao funcionamento da unidade gestora.

Segundo Ferreira (<https://jus.com.br/artigos/14535/taxa-de-administracao-do-rpps-e-responsabilidade-do-gestor>), a despesa administrativa é aquela necessária ao funcionamento do regime próprio de previdência social, seja com telefone, água, energia, aluguel, materiais de expediente, vencimentos de servidores da unidade gestora e os respectivos encargos tributários, trabalhistas, etc., e ainda com a contratação de serviços como o de contabilidade e de assessorias.

Importante conceituar o que seriam as despesas correntes e de capital necessárias à organização e ao funcionamento da unidade gestora do RPPS. Conforme a Portaria Interministerial nº 163/2001 (atualizada) classificam-se como despesas correntes todas aquelas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de

um bem de capital. Em outras palavras, são aquelas realizadas com a manutenção e funcionamento das entidades.

Caracterizam-se como despesas de capital todas aquelas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. Em outras palavras, são aquelas realizadas com o objetivo de adquirir ativos reais, abrangendo, conforme Ferreira, o planejamento e a execução de obras, a compra de instalações, equipamentos, material permanente, entre outras.

Ressalta-se que o art. 8º da Lei Federal nº 9.717/1998 determina que os dirigentes do órgão ou da entidade gestora do regime próprio de previdência social dos entes estatais, bem como os membros dos conselhos de administração e fiscal dos fundos constituídos pela União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, respondem diretamente por infração ao disposto na Lei nº 9.717/1998, sujeitando-se, no que couber, ao regime repressivo da Lei nº 6.435/1977 e alterações subsequentes, conforme diretrizes gerais.

## **LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

A Lei Complementar nº 101/2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), regulamenta o art. 163 da Constituição Federal e estabelece as disposições que devem ser seguidas pelos gestores e autoridades públicos de todo o País no campo das finanças públicas.

Conforme o Tesouro Nacional ([www.tesouro.fazenda.gov.br/pt\\_PT/lei-de-responsabilidade-fiscal](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/lei-de-responsabilidade-fiscal)), a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) estabelece, em regime nacional, parâmetros a serem seguidos relativos ao gasto público de cada ente federativo brasileiro. As restrições orçamentárias visam preservar a situação fiscal dos entes federativos, de acordo com seus balanços anuais, com o objetivo de garantir a saúde financeira, a aplicação de recursos nas esferas adequadas e uma boa herança administrativa para os futuros gestores. Entre seus itens está previsto que cada aumento de gasto precisa de uma fonte de financiamento correlata e os gestores precisam respeitar questões relativas ao fim de cada mandato, não excedendo o limite permitido e entregando contas saudáveis para seus sucessores.

Conforme Moraes (*Coleção Previdência Social*, Volume 2, p. 9), a Lei Complementar nº 101/2000, estabelece um conjunto de disposições no campo das finanças públicas que deve merecer especial atenção dos entes federados. Por um lado, a Lei de Responsabilidade Fiscal é um estímulo para que o ente federado busque aprimorar

a gestão dos recursos públicos mediante o aperfeiçoamento dos processos de planejamento, execução e controle dos gastos governamentais. Por outro, o seu descumprimento pode ensejar a aplicação de diversas penalidades não apenas para os entes federados, como, também, para as autoridades locais. Áreas que merecem especial atenção do ente federado são a organização e a gestão da previdência do servidor público, pois seus desequilíbrios podem ameaçar a própria viabilidade de sua gestão, com o comprometimento crescente de receitas para o seu financiamento e redução das disponibilidades para fins de investimentos no atendimento das demandas da população.

A alínea a do inciso IV do § 2º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal traz a obrigação da inclusão da avaliação da situação financeira e atuarial do regime próprio dos servidores públicos no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias do ente federado.

A LRF dispõe, no art. 18, que as contribuições recolhidas pelo ente federado à unidade gestora do Regime Próprio de Previdência Social, como, também, os gastos com inativos e pensionistas, são entendidos como parte da despesa total com pessoal.

O art. 20 traz a repartição, por ente federado, dos limites globais determinados pela razão da despesa total com pessoal pela receita corrente líquida e determina que não poderá exceder os seguintes percentuais (*in verbis*):

I – na esfera federal (50%):

a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta lei complementar;

d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União;

II – na esfera estadual (60%):

a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o tribunal de contas do estado;

- b)* 6% (seis por cento) para o Judiciário;
  - c)* 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;
  - d)* 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos estados;
- III – na esfera municipal (60%):
- a)* 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o tribunal de contas do município, quando houver;
  - b)* 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

No art. 21 fica claro que é nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo. Ressalte-se que a decisão de 12/2/2003, prolatada na ADI nº 2.238-5, de 2000, esclarece que o limite legal é o previsto em lei complementar.

O art. 22 determina que a verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

O art. 24 determina que nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação de fonte de custeio total, nos termos da CF/1988 e da própria LRF. O § 2º afirma que os benefícios previdenciários destinados aos servidores públicos e militares, ativos e inativos, e aos pensionistas são enquadrados no conceito de benefício disposto no art. 24.

O art. 44 traz a permissibilidade, se destinada por lei ao regime próprio de previdência social, da aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente.

O inciso IV do art. 50 determina que além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará que as receitas e despesas previdenciárias serão apresentadas em demonstrativos financeiros e orçamentos específicos.

O inciso II do art. 53 determina que as receitas e despesas previdenciárias a que se refere o inciso IV do art. 50 acompanharão o Relatório Resumido da Execução Orçamentária. O § 1º desse artigo esclarece que deve constar no relatório referente ao último bimestre do exercício as projeções atuariais do regime próprio de previdência social.

O § 1º do art. 59 determina que os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem, entre outras situações, que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite e que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei.

No art. 64, a LRF determina que a União prestará assistência técnica e cooperação financeira aos municípios para a modernização das respectivas administrações tributária, financeira, patrimonial e previdenciária, com vistas ao cumprimento das normas da LRF. Esclarece que a assistência técnica consistirá no treinamento e desenvolvimento de recursos humanos e na transferência de tecnologia, bem como no apoio à divulgação dos instrumentos de transparência da gestão fiscal em meio eletrônico de amplo acesso público. Esclarece também que a cooperação financeira compreenderá a doação de bens e valores, o financiamento por intermédio das instituições financeiras federais e o repasse de recursos oriundos de operações externas.

Sem excluir o mérito das obrigações apresentadas nos artigos anteriores, talvez, a maior responsabilidade previdenciária para a autoridade pública está no art. 69, em que 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.

A não observância das disposições previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal sujeitará os gestores e autoridades públicos às sanções civis e penais previstas na legislação em vigor. A seguir, citamos algumas bases legais que determinam, de acordo com o ato legislativo, sanções punitivas:

- CONSTITUIÇÃO FEDERAL nos dispositivos constitucionais referentes à responsabilidade fiscal.
- DECRETO-LEI Nº 2.848/1940 (Código Penal).
- LEI Nº 1.079/1950 (Lei dos Crimes de Responsabilidade), a qual define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento.
- DECRETO-LEI Nº 201/1967, que dispõe sobre a responsabilidade dos prefeitos e vereadores, e dá outras providências.
- LEI Nº 7.106/1983, que define os crimes de responsabilidade do governador do Distrito Federal, dos governadores dos territórios federais e de seus respectivos secretários, e dá outras providências.
- LEI Nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na Administração pública direta, indireta ou fundacional, e dá outras providências.
- LEI Nº 10.028/2000 (Lei dos Crimes Fiscais), que altera o Decreto-Lei nº 2.848/1940 (Código Penal), a Lei nº 1.079/1950 e o Decreto-Lei nº 201/1967.

- LEI Nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências.
- DECRETO Nº 5.483/2005 que regulamenta, no âmbito do Poder Executivo federal, o art. 13 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, institui a sindicância patrimonial e dá outras providências.
- DECRETO Nº 8.420/2015, que regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências.
- LEI Nº 9.717/1998, que dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências
- Instruções Normativas e Portarias da Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente capítulo teve como finalidade analisar as principais características da Gestão do RPPS. Para isso, foram desenvolvidos diversos conceitos com o objetivo de compreender o processo de gestão da unidade gestora do RPPS do ente federado na busca pelo equilíbrio financeiro e atuarial, como, também, no processo de criação do modelo de estrutura de gestão, fechando com as informações sobre taxa de administração e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

As informações contidas neste capítulo são imprescindíveis para a implementação da unidade gestora de maneira efetiva e para a condução de boas práticas de gestão visando ao aumento de produtividade, à redução de custos administrativos e operacionais em diversos âmbitos da administração previdenciária e para tornar os processos de administração dos fundos e benefícios previdenciários bem mais eficientes, resultando em uma prestação de serviços mais qualificada, com menos impacto ao ambiente e oferecendo valor agregado aos servidores públicos do ente federado.

Concluindo, é importante ressaltar que a adoção de boas práticas de gestão está em consonância com o disposto na versão final do Manual do Pró-Gestão RPPS

aprovada em 31/1/2018 pela Portaria SPrev nº 3/2018, em que as unidades gestoras serão avaliadas, entre outros pilares, pelas ações relativas à governança corporativa. Nesse contexto, a qualificação dos gestores contribuirá para a profissionalização na gestão dos RPPS, evitando retrocessos na gestão previdenciária.



# CAPÍTULO 8

## COMPENSAÇÃO PREVIDENCIÁRIA

Benedito Adalberto Brunca\*

### INTRODUÇÃO

Todos os trabalhadores brasileiros e seus dependentes têm direito à proteção previdenciária. Esse direito advém da Constituição, que o fixou em seu Título II (Dos Direitos e Garantias Fundamentais), Capítulo II (Dos Direitos Sociais).

Posto isso, antes de entrar no tema “compensação previdenciária” releva tecer alguns comentários acerca do sistema previdenciário brasileiro e dos regimes que o integram, a saber: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) e o Regime de Previdência Complementar (RPC).

Inicialmente, cabe lembrar que, embora todos os trabalhadores tenham esse direito, nem todos eles se encontram protegidos pelo mesmo regime, pois a Constituição brasileira permite a possibilidade de coexistência, ao lado do regime geral de previdência social (destinado à generalidade dos trabalhadores do País), de outros regimes destinados, especificamente, à proteção dos servidores públicos federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais.

Tal diferenciação foi feita pela própria Constituição, que traçou as linhas gerais do conteúdo de um e de outro dos regimes de proteção previdenciária, fixando, no art. 40, as características essenciais da proteção previdenciária dos servidores públicos e, mais adiante, no art. 201, em relação ao regime previdenciário geral. No art. 202, tratou do regime de previdência privada, de caráter complementar, facultativo e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar.

---

\* Licenciado em História e Graduado em Direito. Especialista em História Contemporânea. Especialista em Gestão Estratégica da Informação. Master em Direção e Gestão dos Sistemas de Seguridade Social pela Universidad de Alcalá de Henares (Espanha), em parceria com a Organização Iberoamericana de Seguridade Social (OISS). Técnico do Seguro Social do INSS desde 1983. Diretor de Benefícios do INSS nos períodos de 2002/2004 e 2005/2014. Secretário de Políticas de Previdência Social de 2014/2017. Em exercício no Ministério da Fazenda/Secretaria de Previdência, no cargo de Subsecretário do Regime Geral de Previdência Social desde 2017.

Pois bem, definidos os regimes, a Constituição cuidou também de estabelecer que: (i) cabe à União instituir, por leis, contribuições sociais (entre as quais as de seguridade social), e aos Estados, Distrito Federal e Municípios, a possibilidade de instituir “contribuição para o custeio de sistemas de previdência e assistência social, cobrada de seus servidores, em benefício destes,” (art. 149); (ii) cabe ainda à União legislar, privativamente, sobre seguridade social (art. 22, XXIII) e concorrentemente com Estados e Distrito Federal, a respeito de previdência social; e (iii) compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local.

Conquanto, considerando que o direito à proteção previdenciária foi assegurado constitucionalmente a todos os trabalhadores brasileiros, para que os servidores públicos não fiquem descobertos em caso de contingências que possam expô-los (ou seus dependentes) a situação de risco social, por não haver regime próprio de previdência, é que as Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, em seus arts. 13 e 12, respectivamente, definem que:

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

É de se observar, contudo, que é somente a partir da lei estadual ou municipal instituidora do regime próprio que se opera a exclusão dos servidores públicos do regime geral de previdência social. Dessa forma, ao se estabelecer os mecanismos de financiamento, os benefícios oferecidos e as condições de acesso de um regime próprio de previdência, há que se ter em mente que a capacidade de financiamento desse regime não pode ser comprometida e que os futuros gestores terão muita dificuldade política de alterar os parâmetros do sistema.

Para melhor compreensão da “compensação previdenciária”, é relevante destacar que a maioria dos brasileiros iniciam suas vidas laborais na atividade privada, enquadrando-se, dessa forma, como segurados do RGPS. Posteriormente, aprovados em concurso público, passam a exercer cargo de provimento efetivo na Administração Pública, da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios e, a partir de então, previdenciariamente, vincularam-se a um regime próprio de previdência social, podendo, ainda, alterar essa filiação a outro regime próprio, caso se torne servidor público de outro município, outro estado ou da União.

Dessa forma, o trabalhador, ao longo de sua vida laboral, poderá ter sido vinculado a diferentes regimes previdenciários e, para se utilizar de todos os períodos de contribuição nesses diferentes regimes, foi estabelecido o instituto da contagem recíproca, que foi garantida inicialmente pela Lei nº 6.226, de 14 de julho de 1975, aos funcionários públicos civis de órgãos da Administração Federal direta e das autarquias federais que tivessem completado cinco anos de efetivo exercício, permitindo-lhes o cômputo do tempo de serviço prestado em atividade vinculada ao regime geral, à época disciplinado pela Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, para efeito de aposentadoria por invalidez, por tempo de serviço e compulsória.

De igual forma, foi garantido aos segurados do então Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) que já tivessem 60 contribuições mensais, o cômputo do tempo de serviço público prestado à Administração Federal direta e às autarquias federais, para todos os benefícios previstos na Lei nº 3.807, de 1960.

Em 1980, com a edição da Lei nº 6.864, de 1º de dezembro de 1980, esse direito foi estendido aos servidores públicos civis e militares, inclusive autárquicos, dos Estados e Municípios, que assegurassem, mediante legislação própria, a contagem do tempo de serviço prestado em atividade regida pela Lei nº 3.807, de 1960, para efeito de aposentadoria por invalidez, por tempo de serviço e compulsória, pelos cofres estaduais ou municipais.

Por fim, a Constituição referendou essa garantia ao estabelecer que, para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem do tempo de contribuição de um regime em outro regime previdenciário, ao qual o segurado esteja vinculado quando de sua aposentação. Nessa hipótese, os diversos regimes nos quais o trabalhador tenha estado vinculado e, cujo tempo de contribuição seja computado para efeito de sua aposentadoria, se compensarão financeiramente.

Assim, como regra constitucional, a contagem recíproca foi concebida originalmente no art. 202, § 2º. Posteriormente, por meio das alterações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998, foi remanejada para o art. 201, § 9º. A Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, em seu art. 94, define que:

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.

Dito isso, conclui-se que a compensação previdenciária, se traduz na compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e os regimes próprios de previdência social dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na hipótese de utilização da contagem recíproca de tempo de contribuição. Tal medida, a da compensação previdenciária, tem por finalidade garantir o equilíbrio financeiro dos regimes, a fim de que nenhum deles seja prejudicado.

## **REGRAS DE COMPENSAÇÃO**

A compensação financeira entre o regime geral (RGPS) e os regimes próprios de previdência é regida pela Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999, e se dá com observância às regras definidas pelo Decreto nº 3.112, de 6 de julho de 1999, que regulamentou a Lei nº 9.796, de 1999, e na Portaria MPAS nº 6.209, de 1999, com alterações subsequentes.

Para melhor compreensão, relevante esclarecer que para fins de compensação previdenciária, considera-se:

- **Regime Geral de Previdência Social:** é o regime previsto no art. 201 da Constituição, gerido pelo INSS e destinado a todos os trabalhadores que exercem atividade remunerada na área privada e empregados públicos que não sejam filiados a regime próprio.
- **Regimes Próprios de Previdência Social:** são os regimes constituídos exclusivamente por servidores públicos titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na forma do art. 40 da Constituição.
- **Regime de Origem:** é o regime previdenciário ao qual o segurado ou o servidor público esteve vinculado (RGPS ou regime próprio), sem que dele receba aposentadoria ou tenha gerado pensão para seus dependentes, cujo tempo de contribuição será certificado para fins de aposentadoria no regime instituidor.
- **Regime Instituidor:** é o regime previdenciário responsável pela concessão e pagamento da aposentadoria ou pensão, dela decorrente (RGPS ou regime próprio), a segurado, servidor público ou aos seus dependentes, com cômputo do tempo de contribuição certificado pelo regime de origem, mediante contagem recíproca.

A compensação previdenciária só se aplica aos benefícios de aposentadoria e pensão, dela decorrente, concedidos a partir de 5 de outubro de 1998 e que se encontravam em manutenção em 6 de maio de 1999, quais sejam: aposentadoria por invalidez, quando não decorrente de acidente de trabalho; aposentadoria por idade; aposentadoria por tempo de serviço/contribuição, e pensões derivadas dessas aposentadorias.

Tanto o RGPS ou qualquer regime próprio, na condição de regime instituidor, tem o direito de receber de cada regime de origem a compensação financeira referente a cada benefício concedido com o cômputo de tempo de contribuição daquele regime de origem.

A compensação previdenciária é realizada em relação ao tempo de contribuição certificado para fins de contagem recíproca pelo órgão de origem, desde que tenha sido aproveitado na concessão do benefício pelo regime instituidor, não sendo considerados para este efeito:

- os períodos de contagem em dobro ou em outras condições especiais;
- os períodos de concomitância do tempo de serviço público (RPPS) com o de atividade privada (RGPS);
- o tempo de serviço já utilizado para a concessão de aposentadoria pelo outro regime;
- o tempo de serviço anterior ou posterior à filiação obrigatória à Previdência Social, sem as contribuições correspondentes ou a indenização do período;
- o tempo de contribuição adicional, resultante de conversão de tempo especial (exercício de atividades prejudiciais à saúde) em tempo comum, salvo em relação ao tempo de serviço público federal sob regime celetista prestado até 11 de dezembro de 1990, desde que tenha sido aproveitado para a concessão de aposentadoria ou de pensão dela decorrente;
- o tempo de contribuição adicional, resultante de conversão do tempo cumprido pelo segurado com deficiência (nos termos da Lei Complementar nº 142, de 8 de maio de 2013) em tempo comum;
- o tempo referente ao período em que o segurado contribuinte individual e facultativo tiver contribuído com base na alíquota reduzida de cinco por cento ou onze por cento na forma do art. 21, § 2º, da Lei nº 8.212, de 1991, salvo se houver complementação das contribuições para o percentual de vinte por cento;
- o tempo de serviço fictício, salvo se contado como tempo de serviço para efeito de aposentadoria até 15 de dezembro de 1998;
- o tempo de aluno-aprendiz, exceto o período certificado por meio de Certidão de Tempo de Contribuição para fins de contagem recíproca.

Em relação ao tempo de serviço de exercício de atividade rural, é devida a compensação previdenciária pelo RGPS, enquanto regime de origem, dos períodos reconhecidos pelo INSS e certificados por meio de Certidão de Tempo de Serviço ou de Contribuição expedida até 13 de outubro de 1996, véspera da publicação da Medida Provisória nº 1.523<sup>25</sup>, de 11 de outubro de 1996, convalidada pela Lei nº 9.528, de 10 de dezembro de 1997, que tenha sido computado pelo regime instituidor em aposentadoria concedida até essa data.

Quanto aos períodos certificados a partir de 14 de outubro de 1996, só será devida a compensação previdenciária caso haja indenização do período respectivo na forma do art. 45-A da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

Não será devida a compensação previdenciária, por parte do RGPS, nos períodos em que os servidores civis e militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios tinham garantida apenas a aposentadoria pelo respectivo ente e foram inscritos em regime especial de contribuição para fazer jus aos benefícios de família, na forma do parágrafo único do art. 3º da Lei nº 3.807, de 1960, e legislação posterior.

Considera-se período de regime especial o período em que os servidores civis e militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios contribuíram com percentual de quatro a quatro vírgula oito por cento, apenas para fazer jus aos benefícios de família.

A compensação previdenciária devida pelos regimes próprios ou pelo RGPS, enquanto regime de origem, relativa ao primeiro mês de competência do benefício, será calculada com base no valor da renda mensal inicial do benefício pago pelo RGPS ou pelo regime próprio, ou no valor da renda mensal inicial calculada pelo próprio regime na data da desvinculação, o que for menor.

O coeficiente de participação do RGPS ou regime próprio, enquanto regime de origem, na compensação previdenciária é o resultado da divisão do tempo de contribuição aproveitado desse regime, pelo tempo total de contribuição (transformado em dias) utilizado na concessão do benefício.

O resultado da multiplicação da renda mensal inicial apurada pelo percentual obtido pela divisão do tempo de contribuição aproveitado do regime de origem, pelo tempo total de contribuição considerado na concessão do benefício, será denominado *pro rata* inicial, que será corrigido pelo mesmo índice utilizado para o reajuste dos benefícios mantidos pelo INSS até a data do primeiro pagamento da

<sup>25</sup> A Medida Provisória nº 1.523, de 1996, deu nova redação ao § 2º do art. 55 da Lei nº 8.213, de 1991, vedando a utilização do tempo de atividade rural anterior a novembro de 1991, para efeito de carência, de contagem recíproca e de averbação de tempo de serviço, salvo se comprovado o recolhimento das contribuições respectivas.

compensação previdenciária resultando no valor do *pro rata* mensal. O valor apurado como *pro rata*, baseado nos salários de contribuição ou proventos utilizados como base de contribuição para o regime de origem, referente a cada benefício, não poderá exceder a renda mensal do maior benefício da mesma espécie, pago por esse regime, e será reajustado nas mesmas datas e com o mesmo índice de reajustamento dos benefícios em manutenção concedidos pelo RGPS, que é o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).

## DOCUMENTOS NECESSÁRIOS

Cada regime próprio, na condição de regime instituidor, deve apresentar ao INSS o requerimento de compensação previdenciária referente a cada benefício concedido com cômputo de tempo de contribuição do RGPS, que deverá conter os dados e documentos previstos no Manual de Compensação Previdenciária, aprovado pela Portaria MPAS nº 6.209, de 1999, além das seguintes informações, conforme o caso, se RGPS ou regime próprio:

- dados pessoais e outros documentos necessários e úteis à caracterização do segurado ou servidor e, se for o caso, do dependente;
- o valor dos proventos da aposentadoria ou pensão dela decorrente e a data de início do benefício e do pagamento, ou da renda mensal inicial do benefício no RGPS;
- a data de início do benefício e data do início do pagamento;
- o tempo de contribuição no âmbito do RGPS ou do regime próprio, utilizado no cômputo do tempo total da aposentadoria que servirá de base para calcular a compensação previdenciária;
- o tempo total computado na aposentadoria; e
- os dados da Certidão de Tempo de Serviço ou de Contribuição, fornecida pela União, pelos Estados, Distrito Federal ou pelos Municípios, utilizada na concessão do benefício.

Enviado o requerimento da compensação previdenciária, deverão ser digitalizados os documentos a seguir:

I – Quando o RGPS é o regime instituidor

- Cópia da Certidão de Tempo de Serviço ou Contribuição emitida pela União, Estado, Distrito Federal ou Município;

- Resumo de Documentos para Cálculo de Tempo de Contribuição, observando os casos em que houve revisão no tempo de contribuição;
- Consulta dos Dados Básicos da concessão do benefício;
- Laudos de invalidez do segurado, nos casos de aposentadoria por invalidez, e do dependente inválido, nos casos de pensão; e
- Certidão de óbito do instituidor e documentos comprobatórios da condição de dependentes, no caso de pensão.

## II – Quando o RGPS é o regime de origem

- Certidão de Tempo de Serviço ou Contribuição fornecida pelo INSS, utilizada para cômputo do tempo de contribuição no âmbito do regime próprio e/ou a Certidão emitida pelo próprio ente, no caso de tempo de contribuição prestado pelo servidor público ao próprio ente instituidor quando vinculado ao RGPS;
- Ato expedido pela autoridade competente que concedeu a aposentadoria ou a pensão dela decorrente;
- Homologação do ato de concessão do benefício pelo Tribunal ou Conselho de Contas competente;
- Quadro ou mapa do cálculo do tempo total computado na aposentadoria; e
- Certidão de óbito do instituidor e documentos comprobatórios da condição de dependentes, no caso de pensão.

A não apresentação das informações e dos documentos exigidos veda a compensação previdenciária entre os regimes.

## **RESULTADOS DA COMPENSAÇÃO REVIDENCIÁRIA ENTRE O RGPS E OS RPPSs**

Para que seja possível compreender os resultados da compensação previdenciária, é importante esclarecer dois conceitos trazidos pela Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999, a qual dispõe que os valores relativos a períodos posteriores a 5 de maio de 1999 passaram a ser compensados mensalmente entre os regimes de previdência, definindo-se tais valores pela expressão “FLUXO”, sendo que os valores anteriores a tal data passaram a compor o denominado “ESTOQUE”, com critérios diferenciados de pagamento.

Os procedimentos para efetivação da Compensação do “FLUXO” e do “ESTOQUE” estão definidos no Decreto nº 3.112, de 6 de julho de 1999 e na Portaria nº 6.209, de 16 de dezembro de 1999.

Em relação aos pedidos de compensação formulados por Estados e Municípios, seguem alguns dados atualizados até dezembro de 2017, para que se possa ter a dimensão da importância da compensação entre o RGPS e os RPPS:

<b>Compensação Previdenciária – até dezembro de 2017</b>	
Total de Requerimentos	1.567.799
Compensações ativas	407.258
Compensações indeferidas	844.969
Compensações cessadas	63.125

Os valores pagos a título de “FLUXO” e “ESTOQUE” seguem registrados na tabela a seguir:

<b>Tipo</b>	<b>Período</b>	<b>Pagos pelo Regime Geral de Previdência Social</b>	<b>Pagos pelos Regimes Próprios de Previdência Social</b>
FLUXO	1999 até 12/2017	18,6 bilhões	958 milhões
ESTOQUE	3/2013 a 12/2017	731 milhões <sup>1</sup>	8,4 milhões

1) Valores pagos somente a Municípios, sendo que os valores de estoque em relação aos estados começaram a ser quitados a partir de 2018.

Importante ressaltar que o procedimento de compensação é operacionalizado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), por meio do sistema Comprev.

## **NOVAS REGRAS INSTITUÍDAS PELA LEI Nº 13.485, DE 2 DE OUTUBRO DE 2017**

Com o advento de Lei nº 13.485, de 2 de outubro de 2017, as regras para a compensação do denominado “ESTOQUE”, em virtude da regra prevista no art. 10 da referida Lei.

Isso porque, antes da modificação da regra, a compensação do estoque seguia os seguintes critérios:

- Previsão de pagamento apenas para Municípios;
- Aplicação da regra já estabelecida no art. 14-A introduzido no Decreto nº 3.112 pelo Decreto nº 6.900, de 2009:
  - Pagamento em parcela única, se a dívida não superar 500 mil reais;
  - Pagamento em parcelas mensais, de até 500 mil reais, se o crédito for superior a esse valor.

Com a regra trazida pelo art. 10 da Lei nº 13.485, de 2017, a partir do exercício de 2018 passou-se a aplicar as seguintes regras à compensação do “ESTOQUE”:

- Pagamento a Municípios, Estados e DF:
  - Parcela única, se o crédito não superar 1,5 milhão de reais;
  - Pagamento em parcelas mensais, de até 1,5 milhão de reais;
  - Até 180 parcelas. No caso de o prazo superar 180 meses, o valor da parcela mensal será majorado para permitir o pagamento nesse prazo;
  - Poderá ser utilizada a dação em pagamento de imóveis do RGPS.
- O pagamento depende da desistência de eventuais ações judiciais relacionadas à dívida compensada, sendo que o ajuizamento de novas ações implica em causa de extinção do pagamento.
- Oitenta dias contados da promulgação da Lei nº 13.485, de 2017.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Portanto, a compensação é a forma justa de encontro de contas entre os Regimes de Previdência, em decorrência do respeito ao princípio da garantia aos segurados da aplicação da contagem recíproca de tempos prestados a diversos Regimes de Previdência durante a sua vida laboral e contributiva.

O encontro de contas entre o RGPS e os RPPSs está analisado no presente artigo, sendo que a compensação previdenciária entre os RPPSs tem sido objeto de debate no âmbito do Conaprev, que está estudando a forma de operacionalização.

# CAPÍTULO 9

## GOVERNANÇA PREVIDENCIÁRIA

Herickson Rubim Rangel\*

### INTRODUÇÃO

Governança é um conceito frequentemente difuso, podendo ser aplicado tanto a métodos de gestão da empresa (governança corporativa) quanto ao *modus operandi* das políticas governamentais (governança pública).

O conceito de governança tem como ponto de partida atividades apoiado em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências, pois estão pautadas no comportamento das pessoas e das instituições.

Segundo Davies (2006), **governança** significa aperfeiçoar a estrutura de gestão direcionando pessoas, recursos, sistemas e processos para melhor dirigir e controlar a organização, segundo os parâmetros de eficácia, eficiência e efetividade.

Para o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), **governança** é o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo as práticas e os relacionamentos entre proprietários, conselho de administração, diretoria e órgãos de controle.

No entanto, é importante ressaltar que governança não é o mesmo que governo, já que este sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder de polícia que garante a implementação das políticas devidamente instituídas que estão ligadas ao formato político institucional do processo decisório e ao alcance geral dos programas sociais e econômicos, enquanto governança, caracteriza por padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que convertem princípios em recomendações objetivas, alinhando interesses com

---

\* Mestre em Administração pela UFMG, servidor efetivo do município de Vitória no cargo de Analista de Gestão Pública, Diretor Administrativo e Financeiro do Instituto de Previdência do Município de Vitória (IPAMV), presidente da Associação Nacional de Entidades de Previdência dos Estados e Municípios (Aneprem), conselheiro titular do Conselho Regional de Administração do Espírito Santo (CRA/ES) e professor universitário.

a finalidade de preservar a reputação da organização e de otimizar seu valor social, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para sua longevidade.

Nos anos 1990, mais especificamente nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, foi implementada no setor financeiro a concepção do conceito de governança, cujo escopo inicial foi promover uma profunda regulamentação no setor, com a edição de novas leis e atos normativos com regras mais transparentes para o mercado, implantando mecanismos para resguardar os interesses dos investidores e terceiros interessados (credores, trabalhadores, consumidores, governo, etc.).

No Brasil, o termo **governança**, surge em 1995, quando o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) criou o código das melhores práticas de Governança Corporativa com o objetivo de:

- melhorar a gestão da companhia e o seu desempenho;
- melhorar o processo decisório na alta administração;
- melhorar a imagem institucional;
- contribuir para a perenidade da organização.

Os princípios e práticas de boa governança vêm se consolidando como instrumentos para alavancar e impactar positivamente os resultados em qualquer tipo de organização, independentemente do seu porte ou natureza jurídica, seja ela uma instituição pública, empresarial ou integrante do terceiro setor. A exemplo disso, destacamos a edição do Decreto nº 5.378/2005, que instituiu o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública), que tem por objetivo promover a governança, estimulando e apoiando os órgãos e entidades públicos a implementarem medidas de fortalecimento em sua gestão interna, a fim de oferecerem serviços de melhor qualidade aos cidadãos. Também destacamos o Decreto nº 6.021/2007, que criou a Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR), com a finalidade de tratar de matérias relacionadas com a governança corporativa nas empresas estatais federais.

Adotando o termo ao sistema previdenciário, mais especificamente ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), governança visa promover a confiança dos segurados e da sociedade na gestão previdenciária do servidor público, bem como fomentar a sustentabilidade e a perenidade do regime em questão. Compreende, também, a adoção das melhores práticas por meio de padrões de conduta baseados na transparência, equidade, prestação de contas, ética e responsabilidade social, ambiental e corporativa.

As melhores práticas de governança aplicadas aos RPPSs, portanto, convertem-se em princípios e práticas objetivas, capazes de harmonizar interesses dos segurados, servidores, conselheiros e do ente federativo. O aprimoramento da governança deve ser um esforço contínuo, fundamentado em bases legais existentes, a fim de perpetuar como um sistema disciplinador do setor público.

A boa governança contribui para sustentabilidade do sistema, já que proporciona melhorias na gestão, e, ao mesmo tempo, evita fraudes decorrentes de: abusos de poder, erros estratégicos resultantes de muito poder concentrado no gestor principal do RPPS, da inércia de conselhos inoperantes e das omissões dos comitês e das auditorias.

## PRINCÍPIOS, PILARES E PRÁTICAS DE GOVERNANÇA NO RPPS

Adaptando os princípios, pilares e práticas da governança corporativa aos RPPSs, propomos os seguintes ensaios:



Fonte: IBGC adaptado.

## **PILARES DA GOVERNANÇA**

### **Ente Federado**

Deve garantir os direitos previdenciários dos servidores públicos titulares de cargos efetivos, assegurando a esses o caráter contributivo e solidário e o equilíbrio financeiro e atuarial nos termos dos arts. 40, 149, § 1º, e 249 da Constituição Federal. Também devem proporcionar estabilidade na gestão do RPPS, com efetiva participação, a fim de evitar a descontinuidade ou retrocessos na gestão previdenciária.

### **Conselho Administrativo**

O Conselho Administrativo, na gestão previdenciária, não é um órgão deliberativo de nível superior; seu papel não é gerir o RPPS, mas, sim, exigir boa gestão, acompanhando a implementação local da política previdenciária. O conselheiro deve expressar os valores, a visão e o compromisso social da instituição para que ela seja eficiente e faça diferença na sociedade. Os conselheiros precisam ter um enfoque contínuo e profissional em relação as suas atribuições e entender que seus deveres e responsabilidades são abrangentes e não restritos ao ambiente interno do Conselho.

### **Autarquia Previdenciária**

É responsável pelo desenvolvimento, implantação e execução dos processos operacionais e financeiros do RPPS, em consonância com as políticas e as deliberações aprovadas pelo ente. A diretoria executiva da autarquia deve assegurar o cumprimento dos objetivos institucionais, bem como prevenir e administrar situações de conflitos, de interesses e divergências de opiniões.

### **Comitês, Comissões e Auditorias**

Cabem aos Comitês, Comissões e Auditorias, após análise dos assuntos de sua competência, atuarem de forma proativa na recomendação do aperfeiçoamento dos controles, das normas e dos procedimentos, em consonância com a gestão previdenciária. Seu trabalho deve estar perfeitamente alinhado com as normas legais e infralegais.

### **Conselho Fiscal**

Os conselheiros têm a função de fiscalizar a gestão do RPPS, não apenas apontando irregularidades, mas, sim, perseguir a melhoria de processos e práticas a partir do aperfeiçoamento do ambiente de controle.

## MELHORES PRÁTICAS DE GOVERNANÇA APLICADAS AO RPPS POR PRINCÍPIO

### Transparência

Refere-se à difusão de informações a todos os interessados sobre as ações desenvolvidas de forma espontânea, completa, objetiva, tempestiva e igualitária, inclusive as de risco, abordando, dessa forma, tanto aspectos positivos quanto negativos, para facilitar ao segurado e aos demais interessados a correta avaliação da instituição e dos gestores.

Mais do que a obrigação de informar é o desejo sincero de disponibilizar tudo o que possa ser relevante para as partes interessadas e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos.

A seguir, apresentamos algumas práticas que devem ser adotadas como forma de demonstrar transparência:

- dispor de *site* próprio para divulgação de notícias e outras informações;
- elaborar e divulgar anualmente relatório de gestão administrativa;
- divulgar anualmente a política de investimento e suas adequações;
- publicar as atas do Comitê de Investimentos, dos Conselhos Administrativo e Fiscal ou equivalentes;
- disponibilizar o extrato previdenciário individualizado do segurado;
- divulgar mensalmente demonstrativos das aplicações financeiras, das receitas e despesas empenhadas e realizadas, da folha de pagamento da unidade gestora e dos beneficiários;
- disponibilizar permanentemente a relação atualizada do resultado dos aprovados e das nomeações/contratações efetivadas por meio de concurso público/processo seletivo, dentre outras.

### Equidade

Caracteriza-se pelo tratamento igualitário e equitativo a todas as partes interessadas. Deve a direção do RPPS assegurar tratamentos justos quanto ao atendimento, divulgação de informações e encaminhamento de pleitos para que todos tenham acesso às informações que desejam e para que seus direitos sejam atendidos, de forma ágil e prática, bem como garantir a adoção de práticas não discriminatórias ou corporativistas.

Dentre as ações que devem nortear o princípio da equidade, destacamos:

- criar uma ouvidoria/canais de comunicação/*ombudsman*;
- enviar a todos os segurados informativo eletrônico ou impresso, contendo as notícias mais relevantes e de interesse público;
- manter sítio atualizado;
- constituir critérios objetivos para escolha de servidores em Comitês e Comissões;
- capacitar indistintamente seus servidores e conselheiros, etc.

### **Prestação de Contas**

É a demonstração aos órgãos de controle e à sociedade o que a unidade gestora está fazendo; devendo, em seus relatórios ou demonstrativos, guardar adequação (conformidade) com as regras e princípios definidos para os RPPSs e servirem para o destinatário. Como exemplo, destacamos:

- enviar mensalmente os demonstrativos financeiro, patrimonial e contábil e, anualmente, o balanço orçamentário e financeiro aos órgãos de controle;
- elaborar relatórios detalhados, no mínimo ao término de cada trimestre, sobre a rentabilidade e risco das diversas modalidades financeiras realizadas;
- apresentar anualmente relatório de gestão, avaliação atuarial, política de investimentos, etc.

### **Responsabilidade Social e Corporativa**

Consiste em agir de forma responsável no relacionamento com os grupos de interesse legitimamente relacionados com o RPPS e não apenas com os beneficiários. É, portanto, um conjunto de atitudes e ações que possam assegurar a sustentabilidade da instituição, dos negócios e operações. Por exemplo:

- realizar permanentemente pesquisa de satisfação com funcionários e segurados;
- efetuar periodicamente a atualização cadastral de seus segurados;
- criar mecanismos de valorização do servidor;
- instituir/estimular ações sustentáveis interna e externamente, por exemplo: coleta seletiva, carona solidária, consumo responsável, etc.;
- desenvolver atividades sociais, integradoras ou de capacitação junto a seus servidores, conselheiros e beneficiários;
- buscar sempre atendimentos mais humanizados e qualificados, com menos burocracias;

- dispor de uma tabela de temporalidade de seus documentos e processos;
- realizar exames periódicos de saúde de seus funcionários, etc.

## Ética

Relaciona-se intimamente ao agir de forma condizente com valores (honestidade, integridade, humildade, respeito, etc.) e princípios (legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, eficiência) vigentes na sociedade. Como práticas de ética, destacamos:

- dispor de um código de ética da instituição;
- honrar compromissos assumidos com seus funcionários, registrados, fornecedores, governo e demais agentes envolvidos;
- cumprir todas as exigências legais, etc.

## EXERCÍCIO DA GOVERNANÇA

A compreensão, a internalização e o exercício da governança estão entre os mais importantes desafios da moderna gestão previdenciária. Por isso, a adoção das boas práticas de gestão tornou-se indispensável para garantir a confiança, legitimidade e sustentabilidade do RPPS.

O aprimoramento da governança deve ser um esforço contínuo, fundamentado em bases legais existentes, a fim de perpetuar como um sistema disciplinador da gestão previdenciária, por entender que cada RPPS pode e deve ir além das práticas propostas neste livro. Nesse caso, destacamos a iniciativa da Aneprem ao criar o *Prêmio de Boas Práticas de Gestão Previdenciária*, e a Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda, ao instituir o Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos RPPS (Pró-Gestão), que complementam o ciclo virtuoso de adoção de boas práticas de gestão e tornar um caminho na direção da melhoria contínua e da sustentabilidade do RPPS.

### **Prêmio Aneprem de Boas Práticas de Gestão Previdenciária**

O *Prêmio de Boas Práticas de Gestão Previdenciária* foi idealizado em 2010 pela Associação Nacional de Entidades de Previdência de Estados e Municípios (Aneprem), com o propósito de disseminar e estimular os fundamentos da governança, baseado nos princípios da transparência, equidade, ética, responsabilidade corporativa e social.

A cada ano, a Aneprem, num processo de melhoria contínua, aprimora e atualiza o rol de práticas para que possa otimizar a gestão da unidade gestora, melhorar o processo decisório, recuperar a imagem institucional e garantir a confiabilidade e a perenidade do sistema de previdência do servidor público junto aos seus servidores, segurados, clientes, fornecedores e toda a sociedade. Atualmente, são exigidas 46 práticas que contemplem os princípios da governança e, por isso mesmo, tem causado uma verdadeira revolução nos RPPSs, uma vez que tem proporcionado:

- conhecer, organizar e melhorar as atividades e processos da instituição;
- maior envolvimento e motivação dos servidores;
- maior eficiência e produtividade na unidade gestora;
- reduzir custos e retrabalhos;
- viabilizar maior transparência e facilidade de acesso à informação;
- perpetuar as boas práticas, pela padronização;
- maior credibilidade da instituição; dentre outras.

Desde que foi implementado em 2010, mais de 100, de um total de 2.100, Unidades Gestoras de RPPS existentes no Brasil participaram de alguma edição do *Prêmio Aneprem de Boas Práticas de Gestão Previdenciária*, tendo sido premiados os seguintes RPPSs:

ESTADO	RPPS	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
AL	Messias							X		
AM	Estado do Amazonas								X	X
AM	Manaus							X	X	
BA	Camaçari					X	X	X		
CE	Juazeiro do Norte									X
CE	Viçosa do Ceara							X		
ES	Aracruz					X	X			x
ES	Cariacica				X	X	X	x		X
ES	Guarapari	X								
ES	Vitória	X	X	X	X	X	X			
GO	Cristalina					X				
GO	Goianésia					X				
GO	Mineiros		X	X						

ESTADO	RPPS	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
GO	São Miguel do Araguaia						X	x		
MA	Timon					X	X			
MG	Betim						x	x		
MG	Divinópolis							X	X	X
MG	Viçosa							X	X	X
MT	Lucas do Rio verde						X	X	X	x
MT	Tangará da Serra							X		
PB	Cabedelo	X	X	X	X	X	X			X
PE	Bom Conselho			X						
PE	Cabo de Santo Agostinho	X		X	X	X		x		
PE	Estado de Pernambuco	X								
PE	Garanhuns						X	X	X	X
PE	Ipojuca		X	X	X					
PE	Jaboatão dos Guararapes							X		
PE	Lagoa do Carro									
PE	Triunfo					X	X	X		x
PR	Campina Grande do Sul					X	x		x	X
PR	Curitiba			X						
PR	Estado do Paraná		X	X		X				
PR	Pinhais					X	X		X	x
RJ	Itaboraí					X	X			
RJ	Macaé			X						
RJ	Nova Iguaçu				X	X			X	X
RJ	Petrópolis				X					
RJ	Sapucaia									
RS	Canoas									x
RS	Caxias do Sul			X	X		X			

ESTADO	RPPS	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
RS	Porto Alegre					X	X	X		X
SC	Brusque			X	X					
SC	Concórdia	X	X	X	X	X	X	x	X	
SC	Jaraguá do Sul	X				X				
SC	Navegantes							X	X	X
SC	Rio Negrinho				X	X	X	X		
SC	Salto Veloso									x
SP	Barueri							x		
SP	Bauru								x	X
SP	Birigui		X	X	X	X	X	x	x	X
SP	Caraguatata								X	X
SP	Estado de São Paulo	X								
SP	Guarujá								X	X
SP	Indaiatuba						X	X	X	X
SP	Itupeva									X
SP	Leme							X	X	X
SP	Mogi das Cruzes				X	X	X	X	X	X
SP	Peruíbe	X	X	X						
SP	Piracaia							X		
SP	Praia Grande						X	X	X	X
SP	Santa Fé do Sul					X	X	X		
SP	São João da Boa Vista				X					
SP	São José do Rio Preto							X	X	X
SP	Taquaritinga								X	
SP	Ubatuba							X	X	X

Ao longo de suas nove edições, algumas práticas foram sendo substituídas e/ou acrescentadas, sendo que a partir de 2016, o *Prêmio Aneprem de Boas Práticas* passou a analisar se o RPPS desenvolve algum trabalho/projeto que utiliza no cotidiano, diverso dos já habitualmente analisados, que seja uma referência na gestão

previdenciária e que possa servir de exemplo para o segmento. Vários projetos passaram a ser desenvolvidos, dos quais destacamos os seguintes:

RPPS	Projeto	Objetivo
Cabedelo-PB	Cartilha Básica de Segurança digital para aposentados e pensionistas	Despertar a consciência dos aposentados e pensionistas para a necessidade de se ter segurança na administração de dados pessoais na internet.
Cabo de Santo Agostinho-PE	Conferência Municipal de Previdência	Acompanhar e avaliar a formulação e implementação da política previdenciária municipal, bem como formular propostas para o aperfeiçoamento normativo do sistema de previdência municipal e de seu gerenciamento.
Concórdia-SC	Iprecon Intinerante	Levar a estrutura do Instituto até os servidores, com o fim de repassar informações, esclarecer dúvidas, prestar orientações e realizar estudos individuais de aposentadoria.
Guarujá-SP	Previdência TV	Criar um canal de vídeos educativos e informativos sobre temas previdenciários e, assim, difundir conhecimentos entre os servidores públicos e na própria sociedade.
Indaiatuba-SP	Previdência em Ação	Diminuir o número de afastamentos por auxílio-doença.
Juazeiro do Norte-CE	Previ +	Possibilitar ao servidor maior transparência do órgão que está vinculado e propiciar mais agilidade e comodidade na comunicação com os segurados por meio de um APP.
Lucas do Rio Verde-MT	Seja um Conselheiro	Despertar nos servidores efetivos o interesse em participar dos Conselhos por meio da disseminação da cultura previdenciária.
Manaus-AM	Certificação na NBR ISO 9001:2008.	Privar pela habilidade da instituição em atender e melhorar a satisfação dos clientes e a qualidade dos serviços prestados.
Navegantes-SC	RPPS volante	Sanar dúvidas e apresentar os benefícios previdenciários por meio de palestras, ministradas nos órgãos públicos do município.
Nova Iguaçu-RJ	Clube de Vantagem	Estabelecer uma rede de empresas conveniadas junto ao Instituto, colocando à disposição dos beneficiários uma relação de vantagens e serviços, proporcionando descontos em diversos produtos junto aos estabelecimentos participantes do programa.
Vitória-ES	Acolhimento de Boas-Vindas	Acolher mensalmente os novos beneficiários, apresentando aos servidores, os serviços prestados pelo instituto, entidade na qual passaram a se relacionar, além de disponibilizar uma cartilha com as principais informações sobre pagamento, encontros, etc.

Participar do *Prêmio Aneprem de Boas Práticas de Gestão Previdenciária*, portanto, representa a oportunidade de mostrar o trabalho realizado na unidade gestora e, também, de mensurá-lo. É, sem dúvida, o resultado de um esforço e profissionalismo de todos os envolvidos na gestão do RPPS.

### **Pró-Gestão**

A Portaria MPS nº 185, de 14 de maio de 2015, institui o Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Pró-Gestão RPPS), que tem por objetivo incentivar o RPPS a adotar melhores práticas de gestão previdenciária, que proporcionem maior controle dos seus ativos e passivos e mais transparência no relacionamento com os segurados e a sociedade.

A modelagem do Pró-Gestão consiste em avaliar 26 ações divididas em três dimensões: controle interno, governança corporativa e educação previdenciária.

Considerando que a Certificação Institucional representará um importante instrumento de fomento da Gestão dos RPPSs, pois proporcionará o aprimoramento da Gestão e incentivo para a busca da inovação, modernização e profissionalização da Gestão Pública, os gestores previdenciários precisam urgentemente se conscientizarem dessa nova realidade e se prepararem para aderir ao programa.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este capítulo teve como objetivo demonstrar a necessidade de se fortalecer a institucionalização dos princípios da governança na previdência do servidor público, o qual vem se consolidando com ensaios práticos, envolvendo dirigentes e agentes públicos, na sistematização de ações cotidianas e estratégias de gestão.

A boa governança é fundamental para a prestação de serviços eficazes e, portanto, deve constituir uma prioridade dos gestores e das instituições envolvidas na sua gestão, pois representa um importante amadurecimento institucional e um significativo avanço na instituição quanto à governança previdenciária.

# REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Magali Cabral. **Dicionário de previdência complementar**, 1ª edição, 2008, Abrapp, ICSS e Sindapp.

BRASIL. Ministério da Fazenda/Secretaria de Previdência. **Manual do Pró-Gestão RPPS**. Portaria SPrev nº 3/2018, de 31/01/2018. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2018/03/MANUAL-DO-PR%C3%93-GEST%C3%83O-RPPS-VERS%C3%83O-FINAL-2018-03-21-COM-ANEXO-5-ALTERADO.pdf>>. Acesso: 16/4/2018.

\_\_\_\_\_. **Orientação Normativa SPS nº 02**, de 31 de março de 2009. Disponível em: <[http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3\\_090505-171130-380.pdf](http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_090505-171130-380.pdf)>. Acesso: 16/4/2018.

\_\_\_\_\_. **Orientação Normativa SPS nº 03, de 12 de agosto de 2004**. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2016/06/ORIENTANORMATIVASPSn03de12ago2004-RevogadapelaON012007.pdf>>. Acesso: 16/04/2018.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 402, de 10 de dezembro de 2008**. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2014/12/PORTARIA-MPS-N%C2%BA-402-de-2008-Atualiz.29dez2014.pdf>>. Acesso: 16/4/2018.

\_\_\_\_\_. **VII – Unidade Gestora**. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/perguntas-frequentes/vii-unidade-gestora/>>. Acesso: 16/4/2018.

\_\_\_\_\_. Tesouro Nacional. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt\\_PT/lei-de-responsabilidade-fiscal](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/lei-de-responsabilidade-fiscal)>. Acesso: 16/4/2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência e Assistência Social. A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Previdência dos Servidores Públicos Municipais. Marcelo Viana Estevão

de Moraes. Previdência Social: **Coleção Previdência Social**, série estudos. Brasília, MPAS / SPS 2001. Volume 2.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual de Perícia Oficial em Saúde do Servidor Público Federal**. 3ª edição, p. 27. Disponível em: <<http://www.jandaiadosul.ufpr.br/wp-content/uploads/2017/07/MANUAL-DE-PERICIA-OFICIAL-EM-SAUDE-DO-SERVIDOR-PUBLICO-FEDERAL-3A-EDICAO-ANO-2017-VERSAO-28ABR2017.pdf>>. Acesso em 23/5/2018.

\_\_\_\_\_. Presidência da República/Casa Civil/ Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm)>. Acesso: 16/4/2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.887.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.887.htm)>. Acesso: 16/4/2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.717, 27 de novembro de 1998**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9717.htm)>. Acesso: 16/4/2018.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 2.187-13, de 24 de agosto de 2001**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2187-13.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2187-13.htm)>. Acesso: 16/4/2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.435, de 15 de julho de 1977**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L6435.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L6435.htm)>. Acesso: 16/04/2018.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso: 16/4/2018.

\_\_\_\_\_. PREVIC/Superintendência Nacional de Previdência Complementar. **Coleção de Normas 2017**. Disponível em: <<http://www.previc.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/coletanea-de-normas-sppc-2015.pdf/view>>. Acesso: 16/4/2018.

\_\_\_\_\_. STF/Supremo Tribunal Federal. Disponível em: [http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=ADI-MC\(2238%20.NUME.\)&base=baseAcordaos](http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=ADI-MC(2238%20.NUME.)&base=baseAcordaos). Acesso: 16/4/2018.

BRAUN, Jean J. D. Avaliação dos Resultados dos Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Estaduais Após a Emenda Constitucional 41/03. *In: Regimes próprios: aspectos relevantes*. 7º Volume. 2013. p. 65-97.

BRIGUET, Magadar Rosália Costa, VICTORINO, Maria Cristina Lopes e JÚNIOR, Miguel Horvath. **Previdência social: aspectos práticos e doutrinários dos regimes jurídicos próprios**. Editora Atlas, p. 211.

CALAZANS, F. F. *et al.* A importância da unidade gestora nos regimes próprios de Previdência Social: análise da situação dos estados e do Distrito Federal. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 2, p. 275-304, 2013.

CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. **Regime próprio de previdência social dos servidores públicos**. 4ª edição, editora Juruá, 2008.

CHAN, Betty L., SILVA, Fabiana L. e MARTINS, Gilberto A. **Fundamentos da Previdência Complementar**. 2ª edição, Fipecafi, Editora Atlas.

CONDE, Newton Cezar; ERNANDES, Ivan Sant'Ana. **Atuária para Não Atuários**. 1ª edição. São Paulo: ABRAPP / ICSS / SINDAPP, 2007.168p.

CROZATTI, J. Modelo de gestão e cultura organizacional: conceitos e interações. FEA/USP. **Caderno de Estudos nº 18**. SP maio/ago. 1998.

DAVIES, Adrian. **Corporate governance: boas práticas de governo das sociedades**. Lisboa. Monitor Projectos e Edições, 2006.

FERREIRA, M. A. B. **Taxa de Administração do RPPS e responsabilidade do gestor**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/14535/taxa-de-administracao-do-rpps-e-responsabilidade-do-gestor>>. Acesso: 16/4/2018.

FILHO, Inácio Magalhães. **Lições de direito previdenciário e administrativo no serviço público**. 2ª edição, Editora Fórum.

FILHO, Antônio C. **Cálculo Atuarial Aplicado**, Editora Atlas S.A., 2009.

FREITAS, G. **Análise da institucionalização da unidade gestora do regime próprio de previdência social sob a perspectiva do ciclo de políticas públicas**. Dissertação de mestrado Universidade Federal de Viçosa-MG, 2016.

GASTINEAU, Gary L. e KRITZMAN, Mark P. **Dicionário de administração de risco financeiro**, BMF&BOVESPA, 2004.

GUERREIRO, Marcelo da Fonseca e ZOTTIS, Larissa Moreira. **Previdência social do Servidor público ao alcance de todos**. Editora Ltr.

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

GUIMARÃES, Diana V. e GONÇALVES, Otoni. **Contabilidade aplicada aos regimes próprios de previdência social**.

**Guia PREVIC – Melhores Práticas Atuariais para Entidades Fechadas de Previdência Complementar**. Superintendência Nacional de Previdência Complementar, 2012. Disponível em: <<http://www.previc.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/guias-de-melhores-praticas/melhores-praticas-atuariais.pdf/view>>. Acesso em março/2018.

HARDY, Majoly A. A. A previdência que temos. A previdência que queremos. Uma visão crítica da situação atual dos RPPS. *In: Regimes Próprios: Aspectos Relevantes Edição 10*. 2016. p. 234-250.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Governança Corporativa**. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/index.php/governanca/governanca-corporativa>>. Acesso: 16/4/2018.

\_\_\_\_\_. **Caderno de boas práticas de governança corporativa para empresas de capital fechado: um guia para sociedades limitadas e sociedades por ações fechadas**. São Paulo. IBGC, 2014. Disponível em: <[http://www.ibgc.org.br/userfiles/2014/files/Arquivos\\_Site/Caderno\\_12.PDF](http://www.ibgc.org.br/userfiles/2014/files/Arquivos_Site/Caderno_12.PDF)> Acesso em 4/3/2018.

JORION, Philippe. **Value at Risk**, 2ª edição, BMF&Bovespa, 2010.

LARRAMENDI, I. H.; PARDO, J. A.; CASTELO, J. **Manual básico de seguros**. 1ª edição em língua portuguesa. Editorial Mapfre, S.A. Madrid (Espanha). Edições Técnicas, S.A. - Colaboração técnica da Fundação Escola Nacional de Seguros – Funenseg. 189p.

LIMA, M. G. **Gestão estratégica de riscos como mecanismo de governança atuarial dos regimes próprios de previdência social em Pernambuco**. Dissertação de mestrado. Faculdade Boa Viagem. Recife. 2015.

MACEDO, Fabricio de Queiroz; FILHO, Francisco Tavares; MELLO, Gilmar Ribeiro de; SLOMSKI, Valmor. **Governança corporativa e governança na gestão pública**. São Paulo. Atlas, 2008.

MARTINS, Bruno Sá Freire e AGOSTINHO, Theodoro Vicente. **Manual Prático das Aposentadorias do Servidor Público**, 2ª edição, editora LTr.

MIGLIAVACCA, PAULO N. **Business Dictionary**, 2ª edição, Editora Saraiva.

MORENO, Rosana Cólen. **Manual de gestão dos regimes próprios de previdência social**. Editora Ltr.

MONTEIRO, Jorge Viana. **Como funciona o governo**: escolhas públicas na democracia representativa. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

NOGUEIRA, N. G. Equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado. **Coleção Previdência Social**. Série Estudos, v. 34. Brasília: MPAS, 2012.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Governança corporativa na prática**. São Paulo. 3ª ed. Atlas, 2015.

OLIVEIRA, Fátima Bayma de. KASZNAR, Istvan Karoly. **Saúde, previdência e assistência social**: políticas públicas integradas: desafios e propostas integradas. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

RODRIGUES, JOSÉ A. **Gestão de risco atuarial**, Editora Saraiva, 2008.

SANTOS, Heliomar. As reformas da previdência no Brasil e o equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), dos entes federados estaduais da Região Sudeste. **Dissertação** (Mestrado Profissional em Administração Pública). FGV – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11867>>. Acesso em 25/4/2014.

SÁTYRO, Gabriel Pimentel; MONTELLO, José Roberto. Artigos diversos disponíveis em: <<http://jessemontello.com.br/artigos/>>. Jessé Montello Consultoria Atuarial, postagem 2016. Acesso em março de 2018.

SPECHOTO, Karina. **Dos regimes próprios de previdência social**. Editora LTr. 2ª edição, p. 122.

SILVA, Edevaldo F. Educação previdenciária – prioridade nas entidades de previdência. *In*: **Regimes próprios: aspectos relevantes**. 9º Volume. 2015, p. 353-367.

VALENTE, Elizabeth Vieira; MACHADO, Abaeté Ary Graziano; SOUZA, Antonio Lober Ferreira; RIBEIRO, Paulo Gomes; XAVIER, Wagner Attina. **Seguros de pessoas**. Rio de Janeiro: Fundação Escola Nacional de Seguros – Funenseg, 1998. 128p.

Este livro é uma publicação comemorativa dos 20 anos da Aneprem. Esta edição foi organizada pelo administrador e atual presidente da Aneprem, Herickson Rubim Rangel, com a colaboração de vários profissionais de renome na área previdenciária.

Trata-se de um livro prático, cujos conteúdos são oriundos da pauta previdenciária, em que, de forma livre e pluralista, os autores procuraram cobrir o amplo espectro dos gestores e operadores do Regime Próprio de Previdência Social, em nove capítulos, para obterem os melhores resultados, pautados na governança.

As contribuições reproduzidas neste livro comprovarão, da melhor maneira, como esta publicação pode ser útil na sistematização de ações cotidianas e nas estratégias da gestão previdenciária.



[WWW.ANEPREM.ORG.BR](http://WWW.ANEPREM.ORG.BR)

