



# REGIMES PRÓPRIOS

aspectos relevantes

2024

18º volume



Organizadora  
Lucia Helena Vieira

# **Regimes Próprios:** aspectos relevantes

18º volume  
São Bernardo do Campo,

\*As opiniões expressadas nos artigos não refletem, necessariamente, a opinião das associações responsáveis pela publicação deste livro.  
\*\* A citação de fontes das imagens e textos presentes nos artigos são de responsabilidade de seus autores.

R335

Regimes Próprios: aspectos relevantes, v. 18 / Lucia Helena Vieira (organizadora). – São Bernardo do Campo: APEPREM, 2024.

Inclui bibliografia.  
ISBN: 978-65-80027-06-04

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

CDD: 364.3

# Conselho Editorial

**Presidente ABIPEM**

João Carlos Figueiredo

**Presidente APEPREM**

Daniel Leandro Boccardo

**Organizadora**

Lucia Helena Vieira

**Projeto Gráfico e formatação**

Laila Di Pietro



# Apresentação

Enfim a maioria!

Chegamos ao nosso 18º ano, nosso querido 18º volume, sendo sabedores que durante todo este caminho nós cuidamos bem deste projeto. O que parecia ser um sonho distante, com o tempo passou a ser a nossa rotina. Ano que vem tem mais.

Nesta caminhada contamos com um grande número de parceiros, que gratuitamente forneceram parte de seu conhecimento para que pudéssemos compartilhar com os amigos da ABIPEM e da APEPREM.

Não tivemos temas censurados, receio da repercussão ou seleção pela posição antecipadamente conhecida. As obras que enfeitaram todas estas 18 edições são frutos de uma visão democrática e universal sobre o que é ser responsável pela gestão da previdência do servidor público neste continente chamado Brasil.

Entregamos mais esta obra, agradecendo aos que nos presentearam com os seus artigos, àqueles que trabalharam na composição do material e sua organização, e à vocês que nos darão a honra de visitar cada uma das páginas deste livro: mais um a enriquecer a prateleira daqueles que se dedicam a bem fazer o seu trabalho em prol da sociedade.

Nós, ABIPEM e APEPREM continuaremos nesta parceria por mais tantos anos, pois é da nossa essência liderar esta construção.

Boa leitura!

**João Carlos Figueiredo**  
Presidente ABIPEM

**Daniel Leandro Boccardo**  
Presidente APEPREM



# Prefácio

Desde 2007, a Apeprem, que há mais de 26 anos faz um relevante papel em prol da capacitação e educação previdenciárias, contribuindo para fortalecer o segmento dos regimes próprios, com alcance muito além dos regimes paulistas, nos blinda com o 17º Volume deste livro "Regimes Próprios: Aspectos Relevantes", publicado conjuntamente com a Abipem.

A quem se destina este livro? Somente para os profissionais que trabalham nos cerca de 2.140 RPPS e em torno desse segmento, caracterizado pela diversidade e transversalidade de áreas de atuação, especialidades, funções e processos, e os estudiosos e pesquisadores sobre a previdência do servidor público? De certo que a presente obra, que nesse volume conta com 16 artigos de renomados autores, das mais diversas formações, experiências e atividades, destina-se a um público bem maior.

Primeiro, porque a presente obra é uma comprovação do grau de evolução e maturidade que os regimes próprios adquiriram desde que o legislador e constituinte reformador de 1998 modelou o direito do servidor como um regime de fato e por natureza previdenciário, com seus direitos e deveres.

Segundo, porque não se pode esquecer que o Regime Geral e os regimes próprios se interconectam e impactam um no outro. Além disso, pode-se dizer que vivemos o momento da consolidação do regime complementar do servidor público, como veremos em dois artigos constantes da presente obra. Assim, os profissionais desses regimes também estão convidados a mergulharem na presente obra.

Prendam a respiração e iniciem o mergulho no oceano da



previdência do servidor!

O livro inicia-se com um artigo em que Miguel Horvath, Camila Bruschi, Francisco Pinheiro Filho e Miriane Segalla, preocupados com a “crescente demanda pelo controle dos gastos e equilíbrio das contas públicas”, analisam a situação atuarial dos RPPS paulistas, buscando correlacionar os dados relativos aos portes, resultado atuarial e capacidade técnica de gestores informada ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, com destaque para o Índice de Efetividade da Gestão Previdenciária – IEGPrev Municipal. Os autores, além de reforçarem que o dever de prestar contas da administração pública é princípio constitucional, asseveram que tal controle não se restringe à conformidade, pois “visa os resultados alcançados pela administração pública e a sua efetividade”. Destacam também a necessidade da experiência profissional e de conhecimentos técnicos por parte dos gestores.

Em seguida, Cláudia Iten volta-se para os principais atores dos RPPS, sistema que visa a gestão própria da previdência dos servidores: os membros dos conselhos, enquanto representantes dos seus segurados e beneficiários. A autora delinea a evolução normativa desses regimes e os principais pontos de atenção da EC nº 103/2019 que desconstitucionalizou as regras de concessão e cálculo dos benefícios. Aduz o papel dos conselheiros na construção dessas normas, a terem por “norte a busca e o atingimento do equilíbrio financeiro e atuarial”. Destaca a imperatividade da capacitação para que os conselheiros estejam preparados para as discussões do regramento dos benefícios e para a condução do processo de regularidade previdenciária.

No próximo artigo, Julya Wellisch apresenta os principais conceitos e estruturas relacionados ao compliance, proporcionando o ferramental teórico e técnico para sua operacionalização pelos RPPS com vistas à “promoção da integridade e do devido respeito às leis e regras aplicáveis”. Destaca, nesse processo, o papel do Código de

Ética e Conduta, a necessidade do apoio da alta administração para sua implementação e a sua importância na diligência para seleção de gestores de recursos de terceiros para a realização de investimentos privados, por se tratar de processo de análise prévia ao envolvimento da organização em qualquer transação, parceria ou contratação, "a fim de avaliar os riscos e assegurar que todas as informações relevantes sejam levadas em consideração".

Por sua vez, Débora Tristão, Diana Lima e Gustavo Carrozzino voltam a tratar do papel do controle externo e as ações que movem os Tribunais de Contas não apenas em prol da conformidade, "mas também na eficiência da gestão previdenciária". Asseveram a necessidade de que a relação entre o auditado e o auditor seja "mais próxima para o bem das contas públicas" e a importância do controle externo para a boa gestão dos RPPS, que "pode ser decisiva para que os gestores a frente de suas respectivas unidades gestoras possam se precaver de futuras responsabilizações".

Magadar Briguet e Miguel Horvath nos trazem diversas reflexões sobre o benefício da pensão por morte, que visa a "atender às necessidades sociais daqueles que dependiam economicamente do falecido". A pensão deve ser dissociada das errôneas noções de ser um instituto de direito sucessório ou "um seguro de vida fundado no direito de contrapartida pelo pagamento das contribuições previdenciárias". Os autores asseveram que a "demandada sustentabilidade dos regimes previdenciários" impõe regras que nem sempre atendem ao anseio da sociedade, mas que os princípios contidos no art. 40 da Constituição Federal são de observância obrigatória pelas leis. Refletem sobre as teses da presunção absoluta ou relativa e diversos outros aspectos relacionados à pensão, inclusive os impactos das uniões poliafetivas.

Os resultados de um estudo com projeções dos RPPS, segregados por perfis que consideram as principais características populacionais desses regimes e a data de sua criação e que afetam sua capacidade

de pagamento de benefícios no tempo futuro, é tema do próximo artigo de autoria de Cristiane Corrêa. Esse trabalho busca colaborar para a discussão a respeito do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS municipais, com vistas a trazer "maior segurança para as famílias dos servidores dele dependentes".

Uma questão muito atual - o piso nacional do magistério - que tem grande impacto para os RPPS é trazida no artigo seguinte, cujo autor, Nei Brum, aborda a evolução normativa e do entendimento do STF sobre constitucionalidade da fixação do piso e respectiva revisão anual por lei federal. O autor nos apresenta também uma reflexão sobre seu impacto, especialmente em função da integralidade e paridade previstas em regras de transição.

As regras de acumulação de benefícios da EC 103/2019, de aplicabilidade imediata a todos os regimes previdenciários e aos sistemas de proteção social dos militares, é objeto do artigo de Vera Queiroz. A autora assevera que "é uma regra restritiva de direitos e, como tal, não permite ampliação das hipóteses, até porque representa um rol taxativo", fundamentada no "aumento da expectativa de sobrevida do cidadão, provocador de um desequilíbrio financeiro e atuarial" e orienta sobre a sua aplicação, desafio atualmente imposto aos operadores desses regimes.

Na concessão de benefícios e na compensação previdenciária há um documento chave, que por vezes, pode suscitar dúvidas ao operador: a Certidão de Tempo de Contribuição - CTC. O leitor sabia que nem toda certidão que informa tempo de contribuição, emitida com base no art. 5º, XXXIV, da Constituição é uma CTC? O artigo de Leonardo Motta visa nivelar os conhecimentos técnicos sobre o tema e auxiliar o operador do RPPS a reconhecer uma certidão, contribuindo para mitigar os riscos em caso de sua utilização indevida.

Por sua vez, Edilmara Barbosa e Frederico Viana apresentam as práticas internacionais relacionadas à Previdência Complementar, bem

como dados sobre a poupança previdenciária no Mundo, asseverando que essa tem muito ainda a crescer no Brasil e que a sua implementação pelos entes federativos é um dos principais vetores dessa desejada evolução, que gera externalidade positiva para o país. Os autores trazem reflexões também sobre a adesão automática e a importância desse instituto como estratégia de fomento à cobertura e poupança previdenciárias.

As regras específicas para concessão de aposentadoria do magistério e a evolução legal, jurídica e doutrinária, do conceito do efetivo exercício das funções do magistério é o tema do artigo de Miguel Horvath, Vera Queiroz e Maria Lopes. Os autores iniciam sua obra contextualizando o leitor da importância social do tema, as causas da proteção a esses profissionais e trazem as situações mais comuns em que se caracterizaria ou não o cumprimento desse requisito.


Com a EC 103/2019, os entes federativos adquiriram autonomia para legislar sobre a aposentadoria especial de seus servidores, cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes prejudiciais à sua saúde. Assim, Caroline Marsaro e Leonardo Motta trazem em seu artigo toda a evolução judicial e legislativa do tema, que veio garantir ao servidor esse direito já consolidado para os segurados do RGPS, e orientam o leitor sobre os ajustes procedimentais e estruturais necessários para sua aplicação.

O tempo de serviço de empregado público ou de servidor efetivo vinculado ao regime geral pode ser computado para efeito de aferição nas regras de transição de RPPS? Essa é uma questão antiga? Não, bastante atual, pois até hoje nos defrontamos com essa interrogação ao lidar com as regras da EC 103/2019, com as consequências da mudança de regime celista para estatutário e até mesmo, em sentido inverso, com as dúvidas sobre extinção de RPPS e migração de servidores efetivos para o RGPS. Assim, Fernando Calazans em seu artigo, com base nos aspectos do princípio constitucional da isonomia (igualdade

material) e na natureza/objetivo das regras de transição, não deixará mais o leitor com dúvidas sobre essa questão!

Alexandre Neves nos apresenta em seu artigo, de forma ágil e instigante, todo o processo de evolução da previdência complementar dos servidores e a sua consolidação pós EC nº 103/2019, que veio também para reformular a obrigatoriedade e a forma desse “velho desafio”, lançado timidamente na Reforma de 1998. O autor apresenta um compêndio dos conceitos, normas, orientações e grandes números de implementação da previdência complementar do servidor e, com o objetivo de contribuir ainda mais para sua consolidação, detalha os procedimentos e apresenta importantes reflexões sobre o processo de escolha da entidade fechada de previdência complementar.

Em seguida, Cristiane Corrêa apresenta reflexões sobre o comportamento para aposentadoria, explorando fatores ligados às relações de gênero e configuração domiciliar, que podem afetar a decisão individual de adiamento do ato de aposentação. Mulheres, mesmo após cumprirem as elegibilidades, tendem a se aposentar mais cedo? E pessoas que vivem em domicílios com avós e netos? O comportamento das pessoas casadas difere das que não mantiveram vínculos? A autora, utilizando-se dos dados da PNAD e um modelo logístico, demonstra a necessidade de que as facetas que envolvem as decisões individuais para aposentadoria sejam consideradas nas avaliações atuariais e no estabelecimento de regras de elegibilidade pelo legislador.



Por fim, José Bonifácio e Alan Moura, apresentam um estudo relacionado com o tema anterior, de comportamento da aposentadoria programada, com enfoque nos dados utilizados na avaliação atuarial do RPPS dos servidores federais. Servidoras postergam mais a aposentadoria do que os homens? Servidores com formação superior aguardam mais? Os autores apresentam um panorama das normas aplicáveis e da literatura sobre o tema e, a partir das análises quantitativas dos bancos de dados de aposentados civis da União, estimam modelos de regressão linear para verificar se a hipótese de tempo faltante para atingir a idade de elegibilidade influencia a decisão individual de aposentação e apresentam os resultados alcançados.

Não percam a leitura e a oportunidade de se aprofundarem nos diversos temas e estudos presentes nesta obra. De certo, o leitor, mesmo que esteja começando a nadar, não será o mesmo após esse mergulho no oceano previdenciário dos servidores!

### **Allex Albert Rodrigues**

Diretor do Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público da Secretaria de Regime Próprio e Complementar do Ministério da Previdência Social.

# Sumário

## **1** ANÁLISE EXPLORATÓRIA DOS RESULTADOS ATUARIAIS DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS MUNICÍPIOS PAULISTAS EM 2020

**página 18**

Miguel Horvath Júnior  
Camila Rafael Gozzo Bruschi  
Francisco Percival Pinheiro Filho  
Miriane de Freitas Segalla

## **2** A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHEIROS NA DEFINIÇÃO DO PLANO DE BENEFÍCIOS DOS RPPS

**página 46**

Cláudia Fernanda Iten

## **3** COMPLIANCE E SELEÇÃO DE INVESTIMENTOS PRIVADOS PELOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

**página 67**

Julya Sotto Mayor Wellisch

## **4** ATUAÇÃO DO CONTROLE EXTERNO NOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

**página 89**

Débora Geórgia Tristão  
Diana Vaz de Lima  
Gustavo Adolfo Carrozzino



**5**

**A PENSÃO POR MORTE: ANÁLISE DE ALGUNS TEMAS  
CANDENTES NO RPPS**

**página 113**

Miguel Horvath Júnior  
Magadar Rosália Cosa Briguet

**6**

**PROJEÇÕES PARA OS REGIMES PRÓPRIOS DE  
PREVIDÊNCIA SOCIAL POR PERFIL DOS SERVIDORES  
MUNICIPAIS NO BRASIL, 2017 A 2067**

**página 135**

Cristiane Silva Corrêa

**7**

**PISO NACIONAL DO MAGISTÉRIO E POTENCIAL  
REFLEXO NOS BENEFÍCIOS DOS REGIMES PRÓPRIOS DE  
PREVIDÊNCIA SOCIAL CONSIDERADOS OS INSITUTOS  
DA INTEGRALIDADE E DA PARIDADE**

**página 161**

Nei Fernando Brum

**8**

**ACUMULAÇÃO DE BENEFÍCIOS NOS DIVERSOS  
REGIMES DE PREVIDÊNCIA SOCIAL**

**página 179**

Vera Maria Corrêa Queiroz



# 9

**página 200**

## **A CERTIDÃO DE CONTAGEM RECÍPROCA PARA FINS DA COMPENSAÇÃO PREVIDENCIÁRIA**

Leonardo da Silva Motta

# 10

**página 221**

## **A PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DOS SERVIDORES PÚBLICOS DOS ESTADOS, DF E MUNICÍPIOS: UMA ANÁLISE DO CENÁRIO ATUAL**

Eldimara Custódio Ribeiro Barbosa  
Frederico Viana de Araujo

# 11

**página 240**

## **O EFETIVO EXERCÍCIO EXIGIDO PARA A APOSENTADORIA DE MAGISTÉRIO**

Miguel Horvath Júnior  
Vera Maria Corrêa Queiroz  
Maria Lúcia Moreno Lopes

# 12

**página 254**

## **APOSENTADORIA ESPECIAL E SEUS REFLEXOS NOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL**

Caroline Fantin Marsaro  
Leonardo da Silva Motta

# 13

**DATAS DE INGRESSO NO SERVIÇO PÚBLICO E NO CARGO EFETIVO E A APLICAÇÃO DAS REGRAS DE TRANSIÇÃO DE APOSENTADORIA NOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL**

**página 288**

Fernando Ferreira Calazans

# 14

**IMPLANTAÇÃO DA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR FACE A EMENDA CONSTITUCIONAL N.º. 103/2019**

**página 299**

Alexandre Wernersbach Neves

# 15

**RELAÇÕES DE GÊNERO E COMPOSIÇÃO FAMILIAR NA SITUAÇÃO DE APOSENTADORIA**

**página 342**

Cristiane Silva Corrêa

# 16

**ANÁLISE DO COMPORTAMENTO DO DIFERIMENTO DA APOSENTADORIA PROGRAMADA DOS SERVIDORES CIVIS DA UNIÃO**

**página 361**

Jose Bonifacio de Araujo Junior  
Alan dos Santos de Moura

# **1 ANÁLISE EXPLORATÓRIA DOS RESULTADOS ATUARIAIS DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS MUNICÍPIOS PAULISTAS EM 2020**

## **Miguel Horvath Júnior**

Procurador Federal AGU. Professor Livre Docente pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP. Doutor em Direito Previdenciário pela PUC-SP, Mestre em Direito das Relações Sociais pela PUC-SP. Coordenador e Professor no Núcleo de Direito Previdenciário da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP. Professor da Graduação e do Programa de Pós Graduação stricto sensu da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor Convidado do Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas da Fundação Getulio Vargas – MPGPP FGV. Autor de diversos livros e artigos. Ocupante da Cadeira de n. 25 da Academia Brasileira de Direito da Seguridade Social (ABDSS).

## **Camila Rafael Gozzo Bruschi**

Agente da Fiscalização do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – UR-02. Mestranda em Gestão e Políticas Públicas pela Fundação Getulio Vargas – FGV MPGPP, Especialista em Direito Empresarial. Conselheira da Associação dos Funcionários Públicos do Estado de São Paulo, eleita para o período de 2019 a 2024.

## **Francisco Percival Pinheiro Filho**

Agente da Fiscalização do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – UR-13. Mestrando em Gestão e Políticas Públicas pela Fundação Getulio Vargas – FGV MPGPP, Mestre em Modelagem de Sistemas Complexos pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP), Pós-graduado em Gestão Pública e Gerência de Cidades pela Faculdade de Ciências e Letras, Campus de Araraquara, da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (FCL/UNESP).

## **Miriane de Freitas Segalla**

Agente da Fiscalização do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – UR-13. Mestranda em Gestão e Políticas Públicas pela Fundação Getulio Vargas – FGV MPGPP, Pós-graduada em Gestão Pública em Auditoria pela Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado – FECAP (2019/2020), Pós-graduada em Gestão Pública em Controladoria, pela Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado – FECAP (2020/2021), Pós-graduada na Universidade Pantheon-Assas (Paris-França), em Droit International Public (1997/1998).

## 1 INTRODUÇÃO

Analisar a previdência social brasileira, seja ela a instituída pelo regime geral ou pelos regimes próprios de previdência, e realizar críticas ou sugestões é sempre um grande desafio, por se tratar de tema que se encontra continuamente em modificação.

Se por um lado é necessário que a legislação e regulamentações decorrentes definam taxativamente as coberturas, valores e exceções, por outro elas precisam acompanhar as modificações ocorridas nas relações de emprego, nas condições pessoais de saúde dos trabalhadores, em especial aquelas que possam impactar no tempo de vida ou no seu trabalho, bem como abranger situações de sucessão previdenciária do trabalhador, sejam elas as já tradicionalmente estabelecidas ou as que se estabelecem ao longo do tempo, sem que isso inove no ordenamento jurídico de forma contrária à lei, mas ao mesmo tempo cumpra sua função de proteção social.

Diante deste desafio e da crescente demanda pelo controle dos gastos e equilíbrio das contas públicas, o presente trabalho objetiva analisar a situação atuarial dos regimes próprios de previdência municipais estabelecidos no Estado de São Paulo, em especial a partir da análise do Índice de Efetividade da Gestão Previdenciária Municipal – IEG-Prev/Municipal, apurado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Com este estudo, pretende-se evidenciar, dentre outros aspectos, classificados os municípios com base em seus portes, qual o percentual de municípios que possuem regimes com superávit, equilíbrio ou déficit atuarial, se houve ou não segregação de massas, qual a capacidade técnica dos gestores informada ao TCESP, a quantidade de municípios com parcelamento de recolhimentos junto aos Regimes Próprios de Previdência Municipal e qual a situação atuarial destes regimes. Demais

disso, objetiva-se analisar eventuais correlações existentes entre os fatores supramencionados.

## 1.1 Panorama Histórico

Antes de realizarmos as análises pretendidas, achamos indispensável deter um breve olhar sobre o panorama histórico dos Regimes Próprios de Previdência Municipal no Brasil e as principais alterações legais vigentes, sem nos estendermos desnecessariamente, uma vez que este não é o objeto principal do presente trabalho, muito embora esta introdução seja necessária para um melhor entendimento do conteúdo a ser analisado e de sua relevância.

O modelo previdenciário brasileiro possui dois sistemas básicos de previdência: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) instituído pela União, pelo Distrito Federal, por alguns Estados e Municípios, este último responsável por garantir a subsistência do servidor público efetivo vinculado a um regime próprio e de sua família após sua aposentadoria ou em casos de invalidez ou morte.

A evolução do RPPS teve sempre em vista dois objetivos: a proteção social e o controle político e, de forma muito objetiva, podemos dizer que iniciou na Constituição da República de 1934, com a normatização de benefícios básicos. Por meio da Constituição Federal de 1937, o tempo de serviço foi reduzido para as mulheres e, a partir da Emenda Constitucional nº 18 de 1981, foram trazidas condições diferenciadas para a aposentadoria dos profissionais do magistério. Já a Lei Complementar nº 51 de 1985, por sua vez, estabeleceu a aposentadoria para os servidores policiais.

Todas estas regras foram ratificadas pela Constituição de 1988,

que como grande inovação instituiu o controle do déficit financeiro e atuarial do fundo previdenciário de todos os entes federativos do Brasil.

Finalizando as alterações na Carta Magna de 1988, no que tange ao RPPS, a Emenda Constitucional nº 103 de 2019 trouxe mudanças que geraram grandes reflexos para os entes, servidores e regimes próprios de previdência social, sob o argumento de que eram imperativas para evitar um colapso financeiro e atuarial no fundo previdenciário de todos os entes federativos do país.

Dentre estas mudanças trazidas pela EC nº 103, segundo Braga *et al.* (2020) merecem especial destaque as seguintes:

- a contribuição para a previdência social passou a ser realizada pelo ente federativo, por servidores ativos, aposentados e pensionistas;
- houve aumento de idade mínima para a aposentadoria voluntária (62 anos para as mulheres e 65 anos para os homens);
- estipulou-se que a aposentadoria decorrente de incapacidade permanente (antiga aposentadoria por invalidez) somente seria concedida quando insuscetível de readaptação;
- ficou determinado que a aposentadoria de servidores pessoas com deficiência seria regulamentada em Lei Complementar do ente federativo, porém com requisitos diferenciados em relação à idade e ao tempo de contribuição;
- quanto ao magistério, a idade de aposentadoria aumentou, inclusive a idade mínima;
- foi incluída a possibilidade de requisitos diferenciados em relação à idade e ao tempo de contribuição para a aposentadoria dos cargos de agente penitenciário, de agente socioeducativo ou de policial;
- os servidores cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou a associação desses agentes, passaram a ter requisitos diferenciados de aposentadoria.

A partir da EC nº 103/2019, foi estipulado que as regras para o cálculo de proventos de aposentadoria e reajustamento de benefícios deveriam ser disciplinadas em lei específica do respectivo ente federativo, o abono de permanência seria equivalente, no máximo, ao valor de sua contribuição previdenciária, e houve vedação à acumulação de aposentadorias pelo RPPS.

Finalizando as alterações trazidas pela Emenda Constitucional na CF/1988, foi revogado o art. 40, § 21, que tratava sobre a contribuição previdenciária para aposentados e pensionistas que recebiam acima do teto da RGPS e portadores de doença incapacitante.

Ficou definido que os Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS instituídos pela União, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios até a publicação da Emenda Constitucional nº 103/2019, para amparar seus servidores públicos titulares de cargos efetivos, devem ser organizados pelos respectivos entes federativos de acordo com o art. 40 da Constituição Federal e com as normas estabelecidas na Lei nº 9.717/1998, que estabelece as normas gerais para o funcionamento desses regimes. Assim, a evolução da normatização federal sobre a previdência social no Brasil evidencia que a Constituição de 1988 é o ponto de referência para a análise dos direitos sociais dos servidores públicos vinculados aos RPPS no Brasil.

Uma problemática recorrente nas alterações das normas previdenciárias, sejam elas para o regime geral ou próprio, incide sobre as regras de transição, que nas palavras de Horvath Júnior (2020), devem ser criadas de forma a evitar um contínuo estado de surpresa e de modificação impedindo qualquer tipo de planejamento de vida, e, segundo Cabral (2013):

Sempre que se concluir pela necessidade da mudança, deve-se procurar atenuar o impacto da modificação. Nesse contexto, imperioso é indagar a respeito de mecanismos compensatórios para a superação da estabilidade, que funcionarão como regra de fechamento sistêmico para o formato

da segurança-continuidade. Técnica compensatória interessante, que permite a mudança do ato processual e combate os efeitos deletérios que a alteração pudesse trazer, corresponde à edição de regras de transição. O estabelecimento de regras de transição vem sendo, na última década, referido como uma grande característica do Estado contemporâneo. No quadro das atuais atribuições estatais, a mudança e a adaptação de posições jurídicas passaram a ser aspectos essenciais. Todavia, ao mesmo tempo, deve-se garantir segurança jurídica, e é a procura pelo ponto ótimo entre mudança e estabilidade que justifica a formulação de regras transicionais. Conhecidas na prática legislativa, as regras de transição começam a ser estudadas no campo das decisões da jurisdição constitucional e administrativa, e pensamos que possam ser aplicadas à atividade jurisdicional em geral e, portanto, ao processo civil.

Citando as considerações formuladas pelo Ministro Gilmar Mendes e Carlos Britto, quando do julgamento da ADI nº 3.104/DF:

outra é a situação para aquele que está em fim de carreira e, eventualmente, esperando cumprir os últimos dias, quando se dá a mudança do regime, eventualmente, acrescentando dez novos anos. Daí ter o Ministro Carlos Britto chamado a atenção para a necessidade quase que imperativa de cláusula de transição. Aqui no contexto, tivemos uma situação diversa, a própria cláusula de transição já está a sofrer mudança, porque estamos a falar de período muito longo. De modo, Senhora Presidente, com essas considerações, permitiria fazer registro da necessidade de começarmos a refletir sobre a insuficiência da teoria do direito adquirido, tal como adotamos, tendo em vista critérios de justiça material. (BRASIL, 2007).

O isolamento bastante grande entre o setor público e o privado que havia dantes, vai sendo rompido com a aproximação das regras do RGPS e RPPS principalmente após a EC nº 103/2019, que inclusive disciplina que as alterações sobre as prestações e benefícios principais se aplicam tanto ao regime geral quanto ao regime próprio, uma vez que, sob o ponto de vista de custeio e financiamento, são os dois itens que consomem mais recursos do sistema social.

Em artigo anterior, Horvath Júnior (2020), já refletia neste sentido:



A previsão do art. 40, § 12 da Constituição Federal visa reduzir as assimetrias entre os regimes básicos previdenciários por isto denominado de princípio do paralelismo da proteção entre regimes básicos previdenciários (Regime Geral de Previdência Social e Regimes Próprios de Previdência Social) foi inserida pela EC 20/1998. Tem finalidade de implementar uma unidade de proteção previdenciária conquanto convivamos com vários regimes previdenciários. Conquanto vise corrigir assimetrias deve-se ter em mente que o direito social como direito de conquista deve ser preservado. Bem como observados os princípios da segurança e confiança jurídica. Crítica possível de ser formulada diz respeito ao ferimento do princípio federativo ao subtrair competência legislativa aos demais entes políticos, sendo por isto incompatível com a Constituição Federal.

## **1.2 Atuação do TCESP na análise da gestão previdenciária nos municípios paulistas que atualmente possuem Regimes Próprios de Previdência Social ativos**

A fiscalização e julgamento das contas relativas ao balanço geral do exercício dos Regimes Próprios de Previdência dos municípios paulistas competem ao Tribunal de Contas do Estado (com exceção do município de São Paulo, fiscalizado pelo Tribunal de Contas do Município) com base no inciso III do art. 2º da Lei Complementar Estadual nº 709, de 14 de janeiro de 1993 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – LOTCESP).

Dentre os instrumentos de verificações utilizados pela citada Corte estão a fiscalização operacional, regular e anual, as fiscalizações ordenadas, com temas específicos, bem como a validação das informações enviadas para o Índice de Efetividade da Gestão Previdenciária – IEGPrev Municipal, que após fiscalizadas, são processadas para apuração do índice de cada município.

O Anuário 2022 do IEGPrev Municipal, elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, traz considerações acerca das mudanças legais detalhadas anteriormente, ressaltando a necessidade crescente de controle social dos Regimes Próprios:

Assim, diante do contexto histórico da previdência, bem como das recentes mudanças advindas com a Reforma da Previdência pela Emenda Constitucional nº 103/2019, verifica-se cada vez mais a importância e a necessidade do controle social, onde os cidadãos reivindicam o acesso legítimo às informações que lhes permitam avaliar os resultados das ações dos gestores públicos e sua adequação aos compromissos assumidos com a população. [...]

Nesse sentido, e considerando que uma das frentes mais eficientes para uma gestão previdenciária adequada é composta pelas ações educativas e preventivas, que conseguem se antecipar a ponto de eliminar possíveis irregularidades antes mesmo de sua origem, esperamos que os dados apresentados contribuam para o aperfeiçoamento da gestão dos recursos previdenciários e o cumprimento das obrigações previdenciárias pelos municípios do estado de São Paulo. (SÃO PAULO, 2023).

Em se tratando de recursos públicos, o dever de prestar contas da administração pública, direta e indireta, é princípio constitucional, alçado à mesma grandeza que a forma republicana, o sistema representativo, o regime democrático, os direitos da pessoa humana e a autonomia municipal, e a ausência desta prestação justifica, inclusive, intervenção federal nos termos do artigo 34 da Constituição Federativa do Brasil.

Na atualidade, tal controle não se restringe a análises de conformidade e atendimento aos regramentos, mas visa os resultados alcançados pela administração pública e a sua efetividade:

Na administração pública, a ação de controlar diz respeito a verificar se as atividades realizadas estão em conformidade com sua finalidade pública e com a legislação aplicável ao setor público, bem como se seu desempenho é satisfatório, com resultados efetivos em prol da sociedade. Essa visão amplia a conceituação apresentada por Di Pietro (2020, p. 1659), quando define o controle da administração pública como sendo: "o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que são impostos pelo ordenamento jurídico".

Nesse sentido, o controle contemporâneo busca garantir não somente a conformidade com a legislação, mas também a efetividade da gestão pública. Por meio de auditorias de desempenho (ou operacionais), os

órgãos de controle avaliam os resultados alcançados pelas políticas públicas. É o que comenta Carvalho Júnior (2020): “o controle exercido pelos tribunais de contas não pode se resumir a meros relatórios contábeis e fiscalizações formais, devendo alcançar também a auditoria do desempenho das atividades de gestão”. (LEÃO, 2023)

E, ainda:

No âmbito do controle externo exercido pelos tribunais de contas, como bem explicita Lima (2019, p. 20), seus objetos são atos de gestão de bens e valores públicos em todos os poderes constituídos nas três esferas de governo, e o controle externo da Administração Pública, feito pelas instituições cuja missão fora atribuída pela Constituição, é exigência e condição próprias do regime democrático, devendo, cada vez mais, capacitar-se tecnicamente e se converter em eficaz instrumento de cidadania, contribuindo para o aprimoramento da gestão pública.

De acordo com Bucci (2019, p.821), a vertente do controle se expandiu tanto no Brasil desde a Constituição de 1988 a ponto de a Lei nº 13.655/2018 (que promoveu alterações na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, inserindo “disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público”) ter instituído a denominada “esfera de controle”, vertente que “se baseia na fiscalização do exercício de responsabilidades legais e procedimentos devidos, o que influi direta ou indiretamente sobre a implementação e avaliação de políticas públicas”. (BONIFÁCIO; MELO, 2023)

Portanto todo este esforço fiscalizatório do TCESP em relação aos regimes próprios de previdência social se justifica na medida em que examina não apenas a legalidade e legitimidade dos atos de gestão, mas também o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade dos atos praticados (art. 239, I e II, do Regimento Interno), evidenciando, no caso dos RPPS, sua saúde financeira e atuarial, possibilitando aos responsáveis pelos regimes paulistas conhecer os pontos de atenção e melhoria em sua gestão, a fim de garantir a liquidez e sustentabilidade do regime ao longo do tempo.

## 2 MÉTODOS E PROCEDIMENTOS

Esse estudo está fundamentado nas bases de dados do Índice de Efetividade da Gestão Previdenciária Municipal – IEG-Prev/Municipal desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

O estudo, uma análise exploratória da situação atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social sob fiscalização do TCESP, abarca todos os municípios que possuíam RPPS ativo em 31/12/2020.

Os municípios estão classificados segundo seu porte da seguinte forma:

- porte muito pequeno: municípios com até 5.000 habitantes;
- porte pequeno: municípios entre 5.001 e 20.000 habitantes;
- porte médio: municípios entre 20.001 e 200.000 habitantes;
- porte grande: municípios com mais de 200.000 habitantes.

Essa classificação de municípios por porte é a classificação adotada pelo TCESP nas análises que faz do IEG-Prev/Municipal.

Este trabalho está restrito à análise de dados relativos a quatro grupos de informação:

- capacidade técnica do RPPS, entendida como a compatibilidade entre a experiência profissional e conhecimentos técnicos dos responsáveis pela decisão de investimentos e as atividades que exercem na gestão de investimentos do órgão;
- segregação de massas;

- parcelamentos firmados pelo RPPS com os órgãos da Administração Municipal;
- situação atuarial.

Para delimitar o espaço temporal, elemento essencial para a definição do objeto e dos objetivos de estudo, foram considerados os resultados do IEG-Prev 2019, 2020 e 2021, publicados no Anuário 2022, por ser o documento mais recente com dados disponibilizados referentes a todos os municípios.

## 2.1 Índice de Efetividade da Gestão Previdenciária Municipal – IEG-Prev/Municipal

Neste tópico será apresentado o Índice de Efetividade da Gestão Previdenciária Municipal – IEG-Prev/Municipal, indicador desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo que retrata a atuação dos gestores cujo município possua RPPS relativamente às questões previdenciárias de sua competência.

O IEG-Prev/Municipal “tem por objetivo aferir a adequação do Ente à legislação e à aplicação de boas práticas na gestão previdenciária no município” (SÃO PAULO, 2020).

O IEG-Prev/Municipal é composto por sete áreas temáticas:

- contribuições;
- endividamento;
- atuária;
- investimentos;
- benefícios;
- sustentabilidade dos RPPS;

- fidedignidade das informações.

As informações são obtidas a partir de dois conjuntos de dados:

- Sistema Audesp;
- questionários respondidos pelos órgãos municipais:
  - Prefeitura Municipal;
  - Câmara Municipal;
  - órgãos da administração indireta;
  - Regime Próprio de Previdência Social.

Os órgãos de 644 municípios do Estado de São Paulo, com exceção dos consórcios e das entidades da administração indireta independentes, são convocados a responder os questionários.

Os quesitos de cada tipo de questionário são pontuados em função da área temática a que pertencem e consolidados seguindo um modelo matemático desenvolvido para garantir que o objetivo do IEG-Prev/Municipal seja atingido – aferir a adequação do Ente à legislação e à aplicação de boas práticas na gestão previdenciária no município –, gerando uma pontuação para cada questionário.

A pontuação do município resulta da média ponderada das notas de cada tipo de questionário respondido.

Os municípios que possuem RPPS são classificados em cinco faixas de resultados que refletem o grau de adequação à legislação e às boas práticas previdenciárias:

- A (altamente efetiva): IEG-Prev/Municipal maior ou igual a 95% da nota máxima e nota igual ou maior que 90 em todos os tipos de questionários aplicados no município;

- B+ (muito efetiva): IEG-Prev/Municipal maior ou igual a 85% e menor que 95% da nota máxima;
- B (efetiva): IEG-Prev/Municipal maior ou igual a 70% e menor que 85% da nota máxima;
- C+ (em fase de adequação): IEG-Prev/Municipal maior ou igual a 60% e menor que 70% da nota máxima;
- C (baixo nível de adequação): IEG-PREV/Municipal menor que 60% da nota máxima.

Os municípios sem RPPS ou cujo RPPS estiver em processo de extinção não são classificados.

### 3 RESULTADOS

#### 3.1 Classificação dos Municípios

O Anuário do IEG-Prev/Municipal 2021 apresenta os resultados consolidados dos exercícios de 2019 e 2020, com dados coletados, respectivamente, em 2020 e 2021 (SÃO PAULO, 2023).

O TCESP fiscaliza 644 municípios, sendo que, em 2021, relativamente ao exercício de 2020, todos os municípios que possuíam RPPS foram fiscalizados, encontrando a seguinte situação: 219 RPPS ativos e 5, em processo de extinção, totalizando 223.

A Tabela 1 apresenta a quantidade de municípios classificados por porte que em 2020 possuíam RPPS ativo.

Tabela 1: Municípios classificados por porte com RPPS ativo em 2020<sup>1</sup>

<b>Porte</b>	<b>Quantidade de municípios com RPPS</b>	<b>Total de municípios - por Porte</b>	<b>% municípios com RPPS -por Porte</b>
Muito pequeno	42	142	29,58%
Pequeno	49	243	20,16%
Médio	92	219	42,01%
Grande	36	40	90,00%
<b>Total</b>	<b>219</b>	<b>644</b>	<b>34,01%</b>

Fonte: Elaborado pelos autores (2024) com base em São Paulo (2021b) e IBGE (2020).

Na Tabela 2, tem-se a quantidade de municípios classificados por porte e por faixa de resultado do IEG/Prev Municipal em 2020.

Tabela 2 – Número de municípios classificados por porte e por faixa de resultado do IEG/Prev Municipal em 2020

<b>Porte</b>	<b>A</b>	<b>B+</b>	<b>B</b>	<b>C+</b>	<b>C</b>	<b>Total</b>
Muito pequeno		4	13	9	16	42
Pequeno	1	4	20	9	15	49
Médio		19	34	16	23	92
Grande	3	12	13	4	4	36
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>39</b>	<b>80</b>	<b>38</b>	<b>58</b>	<b>219</b>

Fonte: Elaborado pelos autores (2024) com base em São Paulo (2021b) e IBGE (2020).

1 Para as tabelas 1 a 16, segue legenda:

- Porte muito pequeno: municípios com até 5.000 habitantes.
- Porte pequeno: municípios entre 5.001 e 20.000 habitantes.
- Porte médio: municípios entre 20.001 e 200.000 habitantes.
- Porte grande: municípios com mais de 200.000 habitantes.



A Tabela 3 informa a distribuição, em termos percentuais, dos municípios classificados por porte e por faixa de resultado do IEG/Prev Municipal em 2020, relativamente ao total geral de municípios com RPPS ativos.

Tabela 3 - Distribuição de municípios classificados por porte e por faixa de resultado do IEG/Prev Municipal em 2020

Porte	A	B+	B	C+	C	Total
Muito pequeno	0,00%	1,83%	5,94%	4,11%	7,31%	19,18%
Pequeno	0,46%	1,83%	9,13%	4,11%	6,85%	22,37%
Médio	0,00%	8,68%	15,53%	7,31%	10,50%	42,01%
Grande	1,37%	5,48%	5,94%	1,83%	1,83%	16,44%
<b>Total</b>	<b>1,83%</b>	<b>17,81%</b>	<b>36,53%</b>	<b>17,35%</b>	<b>26,48%</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborado pelos autores (2024) com base em São Paulo (2021b) e IBGE (2020).

Na Tabela 4 é apresentada a distribuição por faixa de resultado do IEG/Prev Municipal em 2020 dos municípios segundo o seu porte, em termos percentuais.

Tabela 4 - Distribuição por faixa de resultado do IEG/Prev Municipal em 2020 de municípios classificados por porte

Porte	A	B+	B	C+	C	Total
Muito pequeno	0,00%	9,52%	30,95%	21,43%	38,10%	100,00%
Pequeno	2,04%	8,16%	40,82%	18,37%	30,61%	100,00%
Médio	0,00%	20,65%	36,96%	17,39%	25,00%	100,00%
Grande	8,33%	33,33%	36,11%	11,11%	11,11%	100,00%

Fonte: Elaborado pelos autores (2024) com base em São Paulo (2021b) e IBGE (2020).

A Tabela 5 mostra a distribuição por porte dos municípios classificados por faixa de resultado do IEG/Prev Municipal em 2020, em percentuais.

Tabela 5 - Distribuição por porte de municípios classificados por faixa de resultado do IEG/Prev Municipal em 2020

<b>Porte</b>	<b>A</b>	<b>B+</b>	<b>B</b>	<b>C+</b>	<b>C</b>
Muito pequeno	0,00%	10,26%	16,25%	23,68%	27,59%
Pequeno	25,00%	10,26%	25,00%	23,68%	25,86%
Médio	0,00%	48,72%	42,50%	42,11%	39,66%
Grande	75,00%	30,77%	16,25%	10,53%	6,90%
<b>Total</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborado pelos autores (2024) com base em São Paulo (2021b) e IBGE (2020).

### 3.2 Capacidade Técnica

A Tabela 6 informa o número de RPPS nos quais parte ou a totalidade dos responsáveis pela decisão final quanto aos investimentos possuem experiência profissional e conhecimentos técnicos incompatíveis com as atividades que exercem na gestão de investimentos do órgão, segundo informações prestadas ao IEGPrev Municipal.

Tabela 6 – Número de RPPS cujos responsáveis pela decisão de investimento não possuem conhecimentos adequados

<b>Porte</b>	<b>A</b>	<b>B+</b>	<b>B</b>	<b>C+</b>	<b>C</b>	<b>Total</b>
Muito pequeno			6	6	10	22
Pequeno	1	1	13	2	7	24
Médio		3	17	7	11	38
Grande		3	4	1	2	10
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>7</b>	<b>40</b>	<b>16</b>	<b>30</b>	<b>94</b>

Fonte: Elaborado pelos autores (2024) com base em São Paulo (2021b) e IBGE (2020).

### 3.3 Segregação de Massas

A Tabela 7 retrata a quantidade de RPPS que possui segregação de massas.

Tabela 7 - Número de RPPS com segregação de massas classificados por porte do município e por faixa de resultado do IEG/Prev Municipal

Porte	A	B+	B	C+	C	Total
Pequeno			1			1
Médio		5	4	4	2	15
Grande	2	8	2	2	2	16
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>13</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>32</b>

Fonte: Elaborado pelos autores (2024) com base em São Paulo (2021b, 2022) e IBGE (2020).

Na Tabela 8, tem-se a quantidade de RPPS que conta com segregação de massas e que registrou déficit financeiro em 2020.

Tabela 8 - Número de RPPS com segregação de massas classificados por porte do município e por faixa de resultado do IEG/Prev Municipal que registraram déficit financeiro em 2020

Porte	A	B+	B	C+	C	Total
Médio		4	1	4	1	10
Grande	1	7		1	1	10
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>11</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>20</b>

Fonte: Elaborado pelos autores (2024) com base em São Paulo (2021b) e IBGE (2020).

A Tabela 9 apresenta os valores recebidos pelos RPPS com segregação de massas em 2020 para suportar déficit financeiro verificado.

Tabela 9 – Valores recebidos pelos RPPS com segregação de massas em 2020 para suportar déficit financeiro classificados por porte do município e por faixa de resultado do IEG/Prev Municipal

Porte	A	B+	B	C+	C	Total
Médio		22.657.055,37	0,00	56.074.461,60	4.390.080,90	83.121.597,87
Grande	234.685.559,50	651.827.047,11		78.031.091,57	11.392.135,21	975.935.833,39
<b>Total</b>	<b>234.685.559,50</b>	<b>674.484.102,48</b>	<b>0,00</b>	<b>134.105.553,17</b>	<b>15.782.216,11</b>	<b>1.059.057.431,26</b>

Fonte: Elaborado pelos autores (2024) com base em São Paulo (2021b) e IBGE (2020).

### 3.4 Parcelamento

As Tabela 10 e Tabela 11 apresentam as informações relativas aos parcelamentos firmados pelos RPPS com os órgãos da Administração Municipal.

Na primeira, são apresentadas as quantidades de RPPS com parcelamento firmados classificados por porte do município e por faixa de resultado do IEG/Prev Municipal.

Na segunda, os valores devidos em 31/12/2020.

Tabela 10 – Número de RPPS com parcelamentos firmados com os órgãos da Administração Municipal classificados por porte do município e por faixa de resultado do IEG/Prev Municipal em 31.12.2020

<b>Porte</b>	<b>A</b>	<b>B+</b>	<b>B</b>	<b>C+</b>	<b>C</b>	<b>Total</b>
Muito pequeno			7	7	15	29
Pequeno		2	14	8	14	38
Médio		11	25	15	22	73
Grande		9	12	4	4	29
<b>Total</b>		<b>22</b>	<b>58</b>	<b>34</b>	<b>55</b>	<b>169</b>

Fonte: Elaborado pelos autores (2024) com base em São Paulo (2021b, 2022) e IBGE (2020).

Tabela 11 - Valor dos parcelamentos firmados com os órgãos da Administração Municipal classificados por porte do município e por faixa de resultado do IEG/Prev Municipal em 31.12.2020

<b>Porte</b>	<b>A</b>	<b>B+</b>	<b>B</b>	<b>C+</b>	<b>C</b>	<b>Total</b>
Muito pequeno		6.094.118,48	0,00	67.736.247,54	109.223.252,10	183.053.618,12
Pequeno	0,00	46.546.489,19	752.621,94	55.483.244,00	52.073.779,05	154.856.134,18
Médio		614.689.392,73	132.592.603,42	702.638.668,35	393.452.208,11	1.843.372.872,61
Grande	0,00	1.111.215.325,55	765.972.986,94	1.101.191.209,80	487.061.703,01	3.465.441.225,30
<b>Total</b>	<b>0,00</b>	<b>1.778.545.325,95</b>	<b>899.318.212,30</b>	<b>1.927.049.369,69</b>	<b>1.041.810.942,27</b>	<b>5.646.723.850,21</b>

Fonte: Elaborado pelos autores (2024) com base em São Paulo (2021b, 2022) e IBGE (2020).

### 3.5 Situação Atuarial

Neste tópico, são apresentados o número de RPPS com superávit atuarial em 31/12/2020 (Tabela 12), o número de RPPS com déficit atuarial em 31/12/2020 (Tabela 13) e o valor do déficit atuarial desses RPPS (Tabela 14).

Tabela 12 – Número de RPPS com superávit atuarial em 31.12.2020

Porte	A	B+	B	C+	C	Total
Muito pequeno			2	1		3
Pequeno			1		1	2
Médio		7	10	4	2	23
Grande	2	8	3	2		15
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>15</b>	<b>16</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>43</b>

Fonte: Elaborado pelos autores (2024) com base em São Paulo (2021b, 2022) e IBGE (2020).

Tabela 13 - Número de RPPS com déficit atuarial em 31.12.2020

Porte	A	B+	B	C+	C	Total
Muito pequeno		4	11	8	16	39
Pequeno	1	4	19	9	14	47
Médio		12	24	12	21	69
Grande	1	4	10	2	4	21
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>24</b>	<b>64</b>	<b>31</b>	<b>55</b>	<b>176</b>

Fonte: Elaborado pelos autores (2024) com base em São Paulo (2021b, 2022), IBGE (2020) e nos dados do CADPREV para o Município de Turiúba (Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial – DRAA do exercício de 2021).

Tabela 14 – Valor do déficit atuarial dos RPPS classificados por porte do município e por faixa de resultado do IEG/Prev Municipal em 31.12.2020

Porte	A	B+	B	C+	C	Total
Muito pequeno		211.385.795,51	80.035.619,42	506.934.462,71	212.842.215,83	1.011.198.093,47
Pequeno	56.415.738,70	542.103.450,64	125.397.450,43	641.912.408,51	273.337.654,71	1.639.166.702,99
Médio		5.060.629.877,67	1.417.102.408,32	9.007.639.053,17	3.135.236.962,90	18.620.608.302,06
Grande	207.258.488,15	5.307.333.884,47	6.855.637.698,73	3.660.656.909,48	1.490.689.920,85	17.521.576.901,68
<b>Total</b>	<b>263.674.226,85</b>	<b>11.121.453.008,29</b>	<b>8.478.173.176,90</b>	<b>13.817.142.833,87</b>	<b>5.112.106.754,29</b>	<b>38.792.550.000,20</b>

Fonte: Elaborado pelos autores (2024) com base em São Paulo (2021b, 2022), IBGE (2020) e nos dados do CADPREV para o Município de Turiúba (Demonstrativo de Resultados da Avaliação

Atuarial – DRAA do exercício de 2021).

## 4 DISCUSSÃO

Nessa sessão serão apresentadas algumas considerações acerca dos resultados encontrados.

No que diz respeito à distribuição dos RPPS pelos municípios há que se destacar que:

- 90% dos municípios classificados como de grande porte possuem RPPS;
- os municípios de médio porte, que equivalem a 34% dos municípios do Estado, concentram 42% dos RPPS;
- cerca de 30,00% classificados como de porte muito pequeno possuem RPPS.

Quanto à classificação por faixa de resultado do IEG/Prev Municipal em 2020, verifica-se:

- 36,53% dos municípios estão classificados na faixa B (efetiva), indicando a adequação do Ente à legislação e à aplicação de boas práticas na gestão previdenciária;
- 26,48% dos municípios estão classificados na faixa C (baixo nível de adequação), indicando a precariedade da situação do Ente no que respeita a aplicação da legislação e das boas práticas na gestão previdenciária;
- 39,66% dos municípios classificados na faixa C (baixo nível de adequação) são de médio porte;
- 38,10% dos municípios de porte muito pequeno estão classificados na faixa C (baixo nível de adequação).

Relativamente à capacidade técnica dos RPPS, aqui entendida como compatibilidade entre a experiência profissional e conhecimentos

técnicos dos responsáveis pela decisão de investimentos e as atividades que exercem na gestão de investimentos do órgão, tem-se que:

- em 42,92% dos RPPS não se verifica essa compatibilidade para parte ou a totalidade dos gestores;
- 42,55% dos RPPS em que não se verifica plenamente a capacidade técnica dos gestores estão em municípios classificados na faixa B (efetiva) do IEG-Prev/Municipal;
- 31,91% dos RPPS em que não se verifica plenamente a capacidade técnica dos gestores estão em municípios classificados na faixa C (baixo nível de adequação) do IEG-Prev/Municipal;
- 40,43% dos RPPS em que não se verifica plenamente a capacidade técnica dos gestores estão em municípios de médio porte.

Os dados relativos à classificação por faixa de resultado do IEG/Prev Municipal em 2020 e à capacidade técnica dos RPPS sugerem uma correlação positiva entre ambas.

A pouca informação relativa à capacidade técnica nos RPPS não possibilita qualquer inferência além da correlação positiva sugerida. No entanto, a possível correlação pode ser um direcionador de pesquisa importante para se tratar das condições necessárias à perenidade dos RPPS.

Os dados indicam, também, uma correlação positiva entre a capacidade técnica e a verificação de déficit atuarial nos RPPS.

A Tabela 15 retrata o cruzamento dos dados relativos à baixa capacidade técnica dos RPPS (Tabela 6) com os relativos aos RPPS com déficit atuarial em 31/12/2020 (Tabela 13).

Tabela 15 - Número de RPPS cujos responsáveis pela decisão de investimento não possuem conhecimentos adequados e que apresentaram déficit atuarial em 31.12.2020

<b>Porte</b>	<b>A</b>	<b>B+</b>	<b>B</b>	<b>C+</b>	<b>C</b>	<b>Total</b>
Muito pequeno			4	5	10	19
Pequeno	1	1	12	2	6	22
Médio		2	10	6	11	29
Grande		1	4		2	7
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>30</b>	<b>13</b>	<b>29</b>	<b>77</b>

Fonte: Elaborado pelos autores (2024) com base nas Tabelas 6 (Número de RPPS cujos responsáveis pela decisão de investimento não possuem conhecimentos adequados.) e 13 (Número de RPPS com déficit atuarial em 31.12.2020).

Os dados indicam que:

- 81,91% dos RPPS em que não se verifica plenamente a capacidade técnica dos gestores registraram déficit atuarial em 31/12/2020;
- 75,00% dos RPPS em que não se verifica plenamente a capacidade técnica dos gestores e que estão em municípios classificados na faixa B (efetiva) do IEG-Prev/Municipal registraram déficit atuarial em 31/12/2020;
- 96,67% dos RPPS em que não se verifica plenamente a capacidade técnica dos gestores e que estão em municípios classificados na faixa C (baixo nível de adequação) do IEG-Prev/Municipal registraram déficit atuarial em 31/12/2020;
- 76,32% dos RPPS em que não se verifica plenamente a capacidade técnica dos gestores e que estão em municípios de médio porte registraram déficit atuarial em 31/12/2020.

A correlação entre a capacidade técnica dos RPPS e o registro de déficit atuarial parece ser significativa. Os elementos destacados indicam relação superior a 75%. Novamente, registra-se que a pouca informação relativa à capacidade técnica nos RPPS impõe que a



correlação verificada é importante direcionador de pesquisa para se tratar das condições necessárias à perenidade dos RPPS.

Os dados relacionados à segregação de massas indicam forte concentração nos municípios médios (46,88%) e grandes (50,00%).

Indicam, também, que 62,50% dos RPPS que têm segregação de massas registraram déficit financeiro em 2020. A título de cobertura do déficit financeiro, os órgãos transferiram a esses RPPS recursos da ordem de 1,1 bilhão de reais.

A relação entre a segregação de massas e déficit financeiro precisa ser mais bem analisada. Há de se verificar se a segregação de massas se deu após o registro de déficit financeiro. Ou, se o registro do déficit financeiro ocorreu após a adoção da segregação de massas. Em qualquer caso, acompanhar a evolução do déficit financeiro e adotar medidas para mitigá-lo é importante para a perenidade do RPPS.

As informações relativas aos parcelamentos firmados pelos RPPS com os órgãos da Administração Municipal informam que:

- 77,17% dos municípios têm um ou mais órgãos que não quitaram no tempo devido suas obrigações com o RPPS e firmaram parcelamento para regularizar a situação;
- 34,32% dos municípios que têm um ou mais órgãos que firmaram parcelamentos com o RPPS estão classificados na faixa B (efetiva) do IEG-Prev/Municipal;
- 32,54% dos municípios que têm um ou mais órgãos que firmaram parcelamentos com o RPPS estão classificados na faixa C (baixo nível de adequação) do IEG-Prev/Municipal;
- 43,20% dos municípios que têm um ou mais órgãos que firmaram parcelamentos com o RPPS são de médio porte;
- 51,72% dos municípios de porte muito pequeno que têm um ou mais órgãos que firmaram parcelamentos com o RPPS estão classificados na faixa C (baixo nível de adequação).

Na Tabela 16 é apresentado o cruzamento dos dados relativos aos RPPS com parcelamentos firmados com os órgãos da Administração Municipal (Tabela 10) com os relativos aos RPPS com déficit atuarial em 31/12/2020 (Tabela 13).

Tabela 16 - Número de RPPS com parcelamentos firmados com os órgãos da Administração Municipal e que apresentaram déficit atuarial em 31.12.2020

<b>Porte</b>	<b>A</b>	<b>B+</b>	<b>B</b>	<b>C+</b>	<b>C</b>	<b>Total</b>
Muito pequeno			6	7	15	28
Pequeno		2	14	8	13	37
Médio		5	16	11	20	52
Grande		2	9	2	4	17
<b>Total</b>		<b>9</b>	<b>45</b>	<b>28</b>	<b>52</b>	<b>134</b>

Fonte: Elaborado pelos autores (2024) com base em São Paulo (2021b, 2022), IBGE (2020) e nos dados do CADPREV para o Município de Turiúba (Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial – DRAA do exercício de 2021).

Os dados informam que:

- 79,29% dos RPPS com parcelamentos firmados com os órgãos da Administração Municipal apresentaram déficit atuarial em 31/12/2020;
- 77,59% dos RPPS com parcelamentos firmados com os órgãos da Administração Municipal e que estão em municípios classificados na faixa B (efetiva) do IEG-Prev/Municipal registraram déficit atuarial em 31/12/2020;
- 94,55% dos RPPS com parcelamentos firmados com os órgãos da Administração Municipal e que estão em municípios classificados na faixa C (baixo nível de adequação) do IEG-Prev/Municipal registraram déficit atuarial em 31/12/2020;
- 71,23% dos RPPS com parcelamentos firmados com os órgãos da Administração Municipal e que estão em municípios de médio porte registraram déficit atuarial em 31/12/2020.

Os dados sugerem que a correlação entre a dívida de órgãos da Administração Municipal com RPPS e o registro de déficit atuarial é significativa. Os elementos destacados indicam relação superior a 70%.

Os valores devidos pelos órgãos da Administração Municipal aos RPPS em 31/12/2020 equivaliam a 14,56% do déficit atuarial registrado na mesma data.

No que diz respeito ao déficit atuarial registrado em 31/12/2020 tem-se que:

- 80,37% dos RPPS registraram déficit atuarial;
- 36,36% dos RPPS que registraram déficit atuarial estão em municípios classificados na faixa B (efetiva) do IEG-Prev/Municipal;
- 31,25% dos RPPS que registraram déficit atuarial estão em municípios classificados na faixa C (baixo nível de adequação) do IEG-Prev/Municipal;
- 39,20% dos RPPS em registraram déficit atuarial estão em municípios de médio porte.

Os dados apresentados indicam os municípios cujos RPPS necessitam a adoção de medidas para mitigar as dificuldades apontadas:

- municípios classificados na faixa B (efetiva) do IEG-Prev/Municipal;
- municípios classificados na faixa C (baixo nível de adequação) do IEG-Prev/Municipal;
- municípios de porte médio;
- municípios de porte muito pequeno classificados na faixa C (baixo nível de adequação) do IEG-Prev/Municipal.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista que os Regimes Próprios de Previdência Social são os responsáveis por garantir a subsistência do servidor público efetivo vinculado ao RPPS e de sua família, em caso de aposentadoria, invalidez ou morte, entendeu-se importante uma análise exploratória da situação atuarial dos regimes paulistas sob fiscalização do Tribunal de Contas do Estado. Este trabalho, tomando por base o Índice de Efetividade da Gestão Previdenciária Municipal – IEG-Prev/Municipal, apurado pelo TCESP, buscou evidenciar, dentre outros aspectos, os dados sobre o percentual dos regimes com superávit, equilíbrio ou déficit atuarial, se houve ou não segregação de massas, qual a capacidade técnica dos gestores, a quantidade de RPPS que têm a receber parcelamentos de contribuições, qual a situação atuarial destes regimes, segregados por porte dos municípios, para identificar eventuais correlações existentes entre estes fatores.

Os dados apontaram que a maior parte dos 219 regimes ativos em São Paulo obteve nota "B" (efetiva) ou "C" (baixo índice de adequação), no IEGPrev, e 176 destes apresentaram déficit atuarial.

Acerca das demais verificações, a análise da capacidade técnica dos RPPS sugeriu correlações positivas relativamente à faixa de resultado do IEG/Prev e a verificação de déficit financeiro; os dados relacionados à segregação de massas indicam forte concentração nos municípios médios e grandes, sendo que mais de 60% dos que procederam à segregação de massa registraram déficit financeiro; no tocante à dívida de órgãos da Administração Municipal com RPPS e o registro de déficit atuarial os números sugerem correlação significativa, superior a 70%. Em qualquer caso, acompanhar a evolução do déficit financeiro e adotar medidas para mitigá-lo é importante para a perenidade do RPPS, em especial dos municípios de médio porte que

apresentaram notas "B" e "C", no IEGPrev Municipal, bem como os de porte muito pequeno classificados com a nota "C".

## REFERÊNCIAS

BONIFÁCIO, R.; MELO, F. C. S. A eficácia das auditorias operacionais como instrumento de avaliação de políticas públicas pelo TCE-GO. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, n. 68, p. 44-69, 2023.

BRAGA, Célia; SANTOS, Greyciane Passos dos; ARAÚJO, Laura Rochelle Pinheiro de; CASTRO, Maria Ivanilza Fernandes de. Regime Próprio de Previdência Social: evolução normativa no Brasil e no Ceará. *Conhecer: debate entre o público e o privado*, Fortaleza, v. 10, n. 25, p. 112-142, 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.104-0/DF. Relatora Min. Carmen Lúcia, 26 de setembro de 2007. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, n. 139, 9 nov. 2007.

CABRAL, A. P. *Coisa julgada e preclusões dinâmicas: entre continuidade, mudança e transição de posições processuais estáveis*. Salvador: Jus Podium, 2013.

CADPREV. Disponível em: <https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/pages/index.xhtml>. Acesso em: 15 mar. 2024.

HORVATH JÚNIOR, Miguel. O princípio da proximidade entre os regimes na EC nº 103/2019. In: VIEIRA, Lucia Helena. (Coord.). *Regimes próprios: aspectos relevantes*, v. 14. São Bernardo do Campo: APEPREM, 2020.

IBGE. *Estimativa da população residente no Brasil e unidades da federação com data de referência em 1º de julho de 2020*. 2020. Disponível em: [https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas\\_de\\_Populacao/Estimativas\\_2020/estimativa\\_dou\\_2020.pdf](https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2020/estimativa_dou_2020.pdf). Acesso em: 15 mar. 2024.

LEÃO, Paulo Alcântara Saraiva. Controle externo da administração pública: proposta de aplicação de mineração de textos para subsidiar a auditoria de conformidade em contratos. *Revista Controle: Doutrina E Artigos*, Fortaleza, v. 21, n. 2, p. 346–370, 2023.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas. Coordenadoria de Fiscalização e Controle dos Regimes Próprios de Previdência. *Índice de Efetividade da Gestão previdenciária Municipal - Manual 2020 (Ano-base 2019)*. São Paulo: TCESP, 2019. Disponível em: [https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/2020%20-%20Manual%20IEG-Prev%20Municipal\\_0.pdf](https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/2020%20-%20Manual%20IEG-Prev%20Municipal_0.pdf). Acesso em: 15 mar. 2024.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas. Coordenadoria de Fiscalização e Controle dos Regimes Próprios de Previdência. *Índice de Efetividade da Gestão previdenciária Municipal - Manual 2021 (Ano-base 2020)*. São Paulo: TCESP, 2020. Disponível em:

<https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual%20IEG-Prev%20Municipal%202021.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2024.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas. Coordenadoria de Fiscalização e Controle dos Regimes Próprios de Previdência. *Índice de Efetividade da Gestão previdenciária Municipal - Manual 2022 (Ano-base 2021)*. São Paulo: TCESP, 2021a. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual%20IEG-Prev%20Municipal%202022.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2024.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas. *IEG-PREV/Municipal: Índice de Efetividade da Gestão Previdenciária Municipal - Anuário 2021 (Exercícios 2019-2020)*. São Paulo: TCESP, 2021b. Disponível em: [https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Anuario%20-%20IEGPrev\\_TCESP\\_2021\\_21Set.pdf](https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Anuario%20-%20IEGPrev_TCESP_2021_21Set.pdf). Acesso em: 15 mar. 2024.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas. *IEG-PREV/Municipal: Índice de Efetividade da Gestão Previdenciária Municipal - Anuário 2022 (Exercícios 2019-2021)*. São Paulo: TCESP, 2023. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/anuario-2022-ieprev-municipal-exercicios-20192021>. Acesso em: 15 mar. 2024.

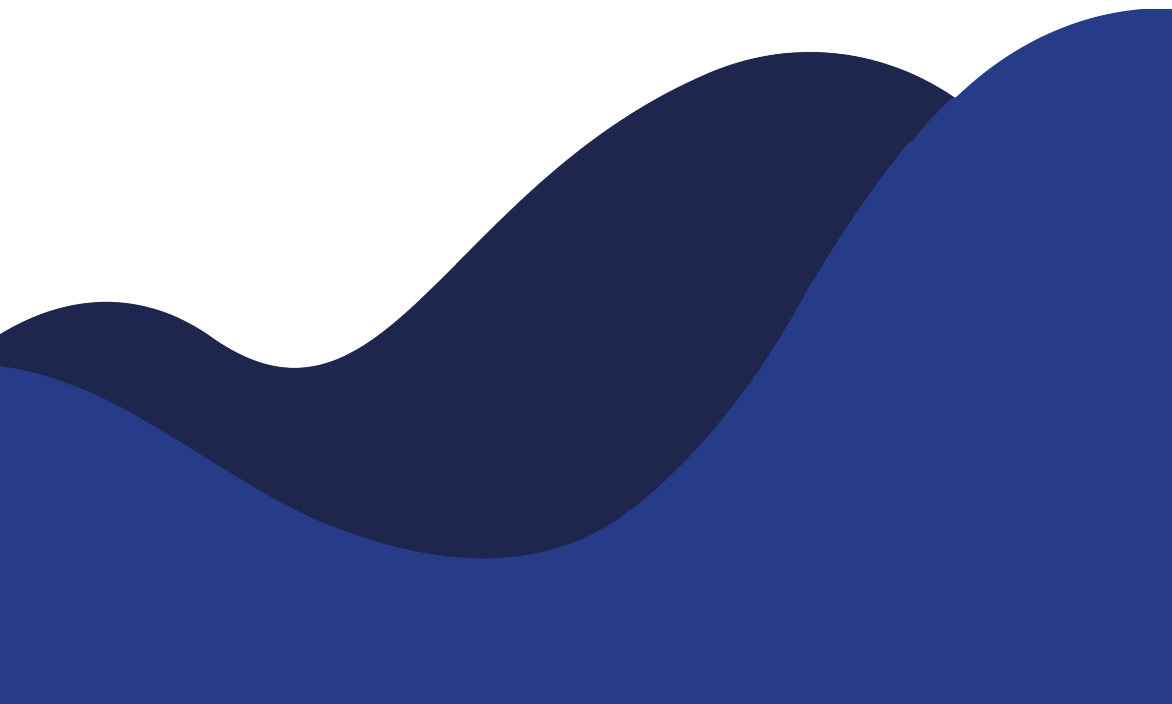
SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas. *Respostas dos municípios para o IEG-Prev 2021*. São Paulo, 2021c. Disponível em: [https://painel.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3Aieg\\_prev%3Aiegprev.wcdf/generatedContent?userid=anony&password=zero](https://painel.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3Aieg_prev%3Aiegprev.wcdf/generatedContent?userid=anony&password=zero). Acesso em: 15 mar. 2024.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas. *Respostas dos municípios para o IEG-Prev 2022*. São Paulo, 2022. Disponível em: [https://painel.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3Aieg\\_prev%3Aiegprev.wcdf/generatedContent?userid=anony&password=zero](https://painel.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3Aieg_prev%3Aiegprev.wcdf/generatedContent?userid=anony&password=zero). Acesso em: 15 mar. 2024.

# **2 A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHEIROS NA DEFINIÇÃO DO PLANO DE BENEFÍCIOS DOS RPPS**

## **Cláudia Fernanda Iten**

Coordenadora Geral de Normatização e Acompanhamento Legal do Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público, da Secretaria de Regime Próprio e Complementar, Ministério da Previdência Social. Advogada. Pós Graduação em Direito Processual Civil. Especialização em Direito Previdenciário do Servidor Público. MBA em Cooperativismo de Crédito. Certificação CGRPPS - Certificação de Gestores de Regime Próprio de Previdência Social /APIMEC. Certificação ICSS – Instituto de Certificação Institucional e dos Profissionais de Seguridade Social com ênfase em Administração. Certificação Profissional Dirigente Avançado/Totum. Membro da Comissão Permanente de Acompanhamento de Ações Judiciais Relevantes – COPAJURE.



## 1 INTRODUÇÃO

A participação dos Conselheiros na definição dos planos de benefícios dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) emerge como um tema de suma importância, ainda que pouco discutido.

O conteúdo deste artigo retrata o teor da palestra, sob o mesmo tema, que foi ministrada no 11º Congresso Brasileiro de Conselheiros de RPPS realizado pela Associação Brasileira de Instituições de Previdência Estaduais e Municipais (ABIPEM) em novembro de 2023.

Será abordada a relevância do papel dos Conselheiros na definição do plano de benefícios dos RPPS, destacando suas competências legais e a importância da certificação profissional, contribuindo com a profissionalização e o fortalecimento dos RPPS.

A evolução normativa dos RPPS ao longo dos anos, especialmente após a Emenda Constitucional nº 103/2019 que desconstitucionalizou as regras de concessão e forma de cálculo dos benefícios previdenciários e conferiu autonomia aos entes federativos na definição de suas regras de benefícios previdenciários, ressalta a necessidade de um maior preparo, envolvimento e participação dos profissionais de RPPS na gestão dos seus regimes, incluindo os Conselheiros.

Diante dessa realidade, os Conselheiros dos RPPS precisam estar preparados para enfrentar os desafios e contribuir para a construção de plano de benefício que tenha como norte a busca e o atingimento do equilíbrio financeiro e atuarial, essencial para a sustentabilidade dos regimes próprios e, com isso, para a garantia do pagamento dos benefícios previdenciários presentes e futuros e também para o equilíbrio das contas públicas.

É fundamental, assim, que esses profissionais se capacitem



e se envolvam nas discussões sobre temas como déficit financeiro e atuarial, expectativa de sobrevivência dos beneficiários, critérios de concessão e forma de cálculo de benefícios previdenciários, entre outros aspectos, para garantir uma gestão previdenciária do regime próprio profissional, eficiente e responsável.

A certificação profissional dos Conselheiros, inclusive, que tem por objetivo a profissionalização da gestão previdenciária, é de extrema importância para todo esse processo evolutivo, de participação, profissionalização, fortalecimento e para o alcance do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS.

## 2 EVOLUÇÃO DA NORMATIZAÇÃO DOS RPPS

Iniciamos citando brevemente sobre a evolução da normatização constitucional dos RPPS. Assim, temos que, ao longo dos anos, a regulamentação dos regimes próprios evoluiu muito, destacando as Emendas Constitucionais nº 20/1998 e 41/2003 que trouxeram a redação ao princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial previsto no caput do art. 40 da Constituição Federal.

Também cabe mencionar a mais recente reforma, a Emenda Constitucional nº 103/2019 que alterou o regime previdenciário e deu nova redação ao art. 40 da Constituição Federal que houve está assim previsto:

Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019). (BRASIL, 1988).

Especificamente em relação aos RPPS, estes são mantidos pela União, pelos Estados, Distrito Federal e por alguns Municípios em favor de seus servidores titulares de cargo efetivo. Nos entes federativos que possuem RPPS, atualmente 2.144 ativos, os servidores ocupantes de cargos públicos efetivos não são vinculados ao RGPS, mas a regime próprio de previdência social.

Os RPPS observam as diretrizes da Lei nº 9.717/98, tendo em vista a competência da União de estipular as normas gerais sobre o assunto. Cabe também citar a Portaria MPT nº 1.467/2022 que disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cumprimento à Lei nº 9.717, de 1998, aos arts. 1º e 2º da Lei nº 10.887, de 2004 e à Emenda Constitucional nº 103, de 2019, e consolidou os atos infralegais que regulamentam os RPPS.

Dispositivo legal que merece ser citado é o § 12 do art. 40 da Constituição Federal:

Art. 40 [...]

§ 12. Além do disposto neste artigo, serão observados, em regime próprio de previdência social, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o Regime Geral de Previdência Social. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019). (BRASIL, 1988).

O parágrafo 12 do art. 40 da Constituição Federal, com a nova redação conferida pela Emenda Constitucional nº 103/19, impõe, no silêncio das normas específicas do RPPS, a aplicação subsidiária das regras do regime geral.

Esse artigo foi incluído originalmente pela EC 20/98 e já foi muito utilizado pelos RPPS, porém, ao longo dos anos, vem sendo cada

vez menos aplicado, visto que a normatização dos RPPS vem evoluindo consideravelmente.

Acerca da normatização dos RPPS merece destaque a última reforma da previdência, que, diferentemente das outras reformas, como exemplo, a reforma da Emenda Constitucional nº 20/98, da Emenda Constitucional nº 41/2003 e da Emenda Constitucional nº 47/2005, desconstitucionalizou as regras de concessão e forma de cálculo de benefícios previdenciários dos servidores públicos vinculados aos entes que possuem RPPS e, com isso, conferiu competência legislativa e autonomia para o ente federativo, seja ele Município ou Estado ou Distrito Federal, que tenha regime próprio, para que estabeleçam as suas próprias reformas, os seus planos de benefícios, as suas regras de aposentadoria, de pensão e formas de cálculo dos seus segurados.

Diante dessa autonomia concedida ao ente, da competência legislativa, os profissionais que participam da gestão do regime próprio precisam estar cada vez mais preparados, capacitados, para as discussões relacionadas ao plano de benefícios e, dentre os profissionais, incluem os Conselheiros, que igualmente precisam estar preparados para discussão desse tema premente no âmbito dos RPPS, qual seja, o plano de benefícios.

Se a discussão da reforma da previdência local ainda não ocorreu no ente federativo com RPPS, deve ser realizada, visto que praticamente a totalidade dos RPPS do País possui déficit atuarial; e, se for Conselheiro de um ente que já enfrentou essa discussão, já realizou a sua reforma local, o exercício das competências dos Conselheiros ainda não acabou, pois não se esgota quando realizada a reforma, visto que é uma discussão que não se encerra, ou contrário, necessário o acompanhamento permanente.

### 3 CONSELHEIRO: VOCÊ TEM PARTICIPADO DAS DISCUSSÕES PARA A DEFINIÇÃO DO PLANO DE BENEFÍCIOS DO SEU RPPS?

Diante da autonomia legislativa do ente federativo com RPPS para definição do plano de benefícios, surge o questionamento: Você, Conselheiro, tem participado dessas discussões? Tem se inteirado desse tema, da situação financeira e atuarial do RPPS e participa dos debates que visam discutir e acompanhar o plano de custeio e o plano de benefícios do seu regime próprio?

Resumidamente vamos citar algumas das principais competências e responsabilidades do conselho deliberativo, quais sejam: responsável pela definição das diretrizes gerais relativas à gestão dos ativos e dos passivos do RPPS e pelo acompanhamento de sua execução pela diretoria executiva. Já o conselho fiscal é responsável por examinar documentos, demonstrações contábeis e financeiras e os demais atos de gestão e emitir parecer sobre a prestação de contas anual do RPPS, zelando pela sua situação econômico-financeira do RPPS.

Seguem alguns fundamentos e premissas importantes pontuadas para consideração.

Acerca do déficit financeiro e atuarial do regime próprio, cabe destacar sobre a necessidade de que os Conselheiros tenham pleno conhecimento se há ou não déficit e, em havendo, qual é o déficit financeiro e atuarial existente no regime próprio para que se discutam medidas para a busca do equilíbrio financeiro e atuarial e a discussão da alteração do plano de benefícios apresenta-se como uma medida. Para tanto, toda e qualquer discussão de regras, recomenda-se seja acompanhada também de estudo de impacto financeiro e atuarial, a fim de verificar a viabilidade e o impacto da proposta.

Há também a expectativa de sobrevivência dos beneficiários, os critérios de cálculo dos benefícios, as incorporações, as disposições estatutárias e de carreira que tratam das evoluções e as progressões no âmbito do plano de carreira dos servidores vigente no ente, e, por fim, destacamos também a Portaria MTP nº 1.467/22, que consolidou as normas infralegais que tratam dos regimes próprios, estabelece sobre os parâmetros gerais de organização e funcionamento dos RPPS e prevê, dentre outras, regras para a realização da avaliação atuarial, de benefícios previdenciários, as atribuições dos Conselheiros em atos e obrigações dos RPPS.

Tudo isso também deve ser de conhecimento dos Conselheiros, principalmente porque a avaliação atuarial é levada anualmente ao Conselho Deliberativo para conhecimento e apreciação, contendo, também, a definição do plano de custeio.

#### **4 APOSENTADORIAS E PENSÃO POR MORTE SOB AS REGRAS DA EC Nº 103/2019**

Conforme abordado inicialmente, as regras de concessão e forma de cálculo dos benefícios previdenciários trazidos pela Emenda Constitucional nº 103/2019 teve aplicação direta e imediata aos servidores públicos federais e para os segurados do RGPS, conferindo autonomia para os entes com RPPS fazerem as suas próprias reformas e estabelecimento de regras.

Com relação às aposentadorias, a Emenda citada trouxe a nova regra de idade mínima da regra permanente de 65 anos para homens e 62 anos para mulheres, e também a obrigatoriedade de o ente federativo, se Estado, alterar a idade mínima na Constituição Estadual, e se Município, prever a idade mínima na Lei Orgânica. Essa obrigatoriedade se dá justamente em razão da desconstitucionalização

das regras de benefício, cabendo a cada ente federativo prever a idade mínima na sua lei maior, sendo assim, a Constituição Estadual para Estados e Lei Orgânica para Municípios.

Ainda, prevê os demais requisitos como tempo de contribuição e de serviço público mínimo, a depender de cada regra.

Com relação às regras da pensão por morte, da mesma forma de aplicação imediata aos servidores federais e segurados do RGPS, a EC 103 trouxe o fim da integralidade, seja da remuneração enquanto atividade ou dos proventos, caso o servidor já se encontrasse em inatividade, e passou a ser o valor correspondente 50% mais 10% por dependente. Assim, como exemplo, considerando esposa e um filho, tem uma cota de 50% mais 10% referente à esposa e 10% referente ao filho, somando-se ao total 70% e dividindo, assim, entre os dependentes.

## **5 NOVAS REGRAS DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS: O QUE FAZER SE O RPPS É DEFICITÁRIO?**

Pode ser que a seguinte questão esteja premente: “o que fazer para aplicar as novas regras de benefícios previdenciários no caso de um RPPS deficitário?” E essa foi uma das perguntas feitas durante a palestra realizada.

Inicialmente, não é demais destacar o princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial (*caput* do art. 40 da Constituição Federal), que é o objetivo, o norte da gestão dos RPPS.

Ainda, vale ressaltar que a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, intitulada como a Lei de Responsabilidade Fiscal, veio a estabelecer preceitos normativos acerca das finanças públicas fazendo com que os administradores públicos observem o aspecto contributivo,

organizem as finanças de acordo com as normas de contabilidade e atuária que venham a alcançar e preservar o seu equilíbrio financeiro e atuarial.

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

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

Em outras linhas, será necessário a implementação de alguns, se não todos, preceitos e regras da Emenda Constitucional nº 103/2019 para a busca do equilíbrio financeiro e atuarial, ou seja, além de modificar a alíquota de contribuição dos servidores, o rol de benefícios, será necessário estabelecer novas regras ao plano de benefícios, tendo como finalidade o cumprimento do princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial.

É exatamente por isso que Conselheiros precisam ter conhecimento dos dados, dos números, das informações, para participar e colaborar com essas discussões.

O que é preciso fazer, então, para aplicar novas regras e para que seja possível discutir a reforma da previdência no âmbito local de Estados e Municípios?

É preciso alterar a lei orgânica, como falado anteriormente, estabelecendo a nova idade mínima da aposentadoria na regra permanente. Precisa ser exatamente como a idade mínima trazida na Emendas nº 103/19, 65 anos para homem e 62 anos para mulher? Não é obrigatório.

Dessa maneira, a partir do momento em que a Emenda Constitucional deu a competência legislativa para os entes federativos, ela não obrigou que todos seguissem as mesmas regras, mas precisam ter como norte, como pressuposto na discussão de uma reforma, a busca do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

Então, se o ente federativo deseja atenuar alguma regra prevista na EC nº 103/19, essa mudança precisa ser baseada em números que demonstrem que é possível arcar com esses benefícios nas regras propostas, que o RPPS vai ter condições de arcar com os benefícios presentes e futuros nas regras de concessão e de cálculo previstas na lei local.

## 6 LEI COMPLEMENTAR NOS ENTES FEDERATIVOS

E é preciso Lei Complementar? Essa também foi uma pergunta dos congressistas.

Sim! Essa modalidade de legislação é de competência e de iniciativa do Poder Executivo, do ente, sendo que nela vão estar estabelecidos: requisitos para aposentadoria voluntária, como por exemplo, tempo de serviço público, tempo de contribuição, tempo de cargo; regras de idade e tempo de contribuição para aposentadoria de servidores com deficiência; aposentadoria dos agentes penitenciários e socioeducativos e policiais civis; aposentadorias especiais: insalubres; tempo de efetivo exercício em funções do magistério, na educação in-



fantil, ensino fundamental e médio, por exemplo.

Pensão por morte também pode ser tratada por esse meio legal, estabelecendo o rol de critérios previstos na EC nº 103/19 ou normas de acordo com o teor que for discutido e aprovado pelo Poder Legislativo. A lei ordinária também pode ser utilizada para estabelecer a forma de cálculo de benefícios, mas muitos entes federativos têm optado por disciplinar tanto os requisitos das aposentadorias quanto a forma de cálculo em lei única, lei complementar.

## 7 O QUE MAIS É IMPORTANTE CONSIDERAR DA EC Nº 103?

Há pontos da EC 103/19 que precisam fazer parte das discussões, deliberações e acompanhamento dos Conselheiros. Abaixo, destacamos alguns deles:

**Alíquota de contribuição previdenciária do servidor:** observar se as alíquotas estão adequadas, pois, salvo na situação de ausência de déficit atuarial a ser equacionado, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão estabelecer alíquota inferior à da contribuição dos servidores da União, e mesmo naquela hipótese de ausência de déficit a alíquota não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis ao RGPS, conforme dispõe o § 4º do art. 9º da EC nº 103, de 2019. Esse preceito da reforma tem eficácia plena e aplicabilidade imediata a todos os RPPS.

**Rol de benefícios:** outra imposição trazida pela EC 103/19 no seu artigo 9º é de que os regimes próprios só podem custear benefícios de aposentadoria e pensão por morte. O pagamento dos benefícios temporários, como salário maternidade e auxílio-doença são de responsabilidade do ente federativo.

**Readaptação:** A EC 103 estabelece que se o servidor apresentar uma incapacidade laborativa para o cargo em que ele ocupa, pode ser readaptado para um outro cargo, desde que seja compatível e que não tenha redução de salário. Assim, o servidor não é necessariamente aposentado automaticamente. Se está incapaz para o exercício das atribuições do cargo, primeiro verifica-se se não pode ser readaptado para um outro cargo, para exercer uma outra função. A EC nº 103, de 2019 constitucionalizou a exigência de avaliações periódicas para verificação da continuidade das condições que ensejaram a concessão da aposentadoria, bem como a condição de o servidor ser insuscetível de readaptação.

**Incorporações:** também estão vedadas incorporações de função de confiança ou de cargo em comissão à remuneração do cargo efetivo. É preciso verificar se o ente federativo tem cumprido com essa disposição, que é também constitucional. Previsão constante do § 9º do art. 39 da Constituição, essa disposição tem eficácia plena e aplicabilidade imediata, independentemente de lei regulamentadora. A EC determina a sua aplicação com caráter prospectivo, porquanto o art. 13 da EC nº 103, de 2019, ressalva de sua incidência as incorporações dessa natureza ocorridas até a data de entrada em vigor da Emenda.

**Complementação:** outro ponto a ser destacado é a restrição determinada pela reforma previdenciária da EC 103/19 quanto à complementação de aposentadorias de servidores públicos e de pensões por morte a seus dependentes. Essa complementação está, em regra, vedada após a data de entrada em vigor dessa Emenda, com eficácia plena e aplicabilidade imediata para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, salvo em relação às complementações relacionadas à instituição do Regime de Previdência Complementar a que se referem os §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição e em relação à prevista em lei que extinga RPPS, a teor do que dispõe o § 15 do

art. 37 da Constituição, acrescido pela EC nº 103, de 2019, c/c o art. 7º dessa Emenda (este último dispositivo também determina que a vedação prevista no § 15 do art. 37 da Constituição não se aplica a complementações de aposentadorias e pensões concedidas até a data de entrada em vigor da EC nº 103, de 2019).

**Previdência complementar:** também uma obrigatoriedade trazida pela Emenda Constitucional 103, que concedeu o prazo de dois anos da data de entrada em vigor da Emenda oriunda da EC nº 103/2019 para a instituição do regime de previdência complementar na forma dos §§ 14 a 16. A partir daí, ficou estabelecido o teto no regime próprio, então cabe também aos Conselheiros verificar e acompanhar se o regime de previdência complementar no seu município está instituído e se os repasses – até o teto - estão ocorrendo regularmente para o regime próprio, para que não haja confusão entre o regime próprio e o regime complementar.

**Abono de permanência:** A EC 103 também inovou nesse ponto, que antes era um direito do servidor passou a ser uma faculdade ao ente. O abono de permanência é aquele abono que o servidor recebe quando ele já cumpriu os requisitos para se aposentar, mas ele opta por se manter em atividade. Neste caso, ele recebe o valor da contribuição previdenciária de volta. Antes, um direito do servidor garantido, mas com a Emenda Constitucional 103/2019 passou a ser uma faculdade de um ente pagar o abono ou não. E se ele optar por pagar, ainda pode regulamentar, ou seja, pode pagar 100%, 80%, 70%, 10%. A norma de concessão de abono de permanência da atual reforma previdenciária tem eficácia contida, já que o legislador de cada ente federativo pode restringir-lhe o alcance, estabelecendo critérios que possam importar em redução de seu valor ou até mesmo em sua supressão, conforme o seguinte teor do § 19 do art. 40 da Constituição, na redação dada pela EC nº 103, de 2019.

**Direito adquirido:** mesmo se realizando a reforma previdenciária no ente, o direito adquirido é um direito constitucional que deve sempre ser observado, ou seja, não podem prejudicar o direito adquirido antes da entrada em vigor da lei que altera as regras de concessão de benefícios previdenciários.

## 8 QUAL O OBJETIVO DAS DISCUSSÕES E DAS REFORMAS LOCAIS?

Conforme já pontuado, o objetivo das discussões que estão sendo provocadas e das reformas locais é a busca pela observância do princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial. Em outras palavras, é a busca pelo equilíbrio financeiro e atuarial por meio da sustentabilidade do regime próprio para que se possa garantir o pagamento dos benefícios dos atuais aposentados e pensionistas e também dos futuros, ou seja, dos servidores ativos que estão contribuindo mensalmente e pretendem usufruir de um benefício previdenciário no futuro.

E vem o questionamento: se o regime próprio é deficitário, esse déficit tem aumentado? E se o déficit tem aumentado, os Conselheiros têm participado dessa discussão, da busca por soluções, para a busca e o atingimento do equilíbrio financeiro e atuarial?

Trazemos essa provocação, pois sabemos que é um tema difícil de ser tratado, mas precisamos estar preparados porque é uma discussão necessária, de enorme responsabilidade que os Conselheiros precisam estar preparados para assumir.

## 9 O QUE PRECISAMOS ALCANÇAR NOS RPPS? QUAL O PRAZO PARA REALIZAR A ADEQUAÇÃO DO PLANO DE BENEFÍCIOS?

Reforçamos aqui, mais uma vez, o norte é o cumprimento do caput do artigo 40 da Constituição Federal: o equilíbrio financeiro e atuarial.

Uma pergunta bastante comum que surge é: qual o prazo que o ente com RPPS deficitário tem para realizar a adequação do plano de benefícios? A Emenda Constitucional não concedeu um prazo fixo, assim como foi dado para a instituição da previdência complementar, estabelecendo dois anos, por exemplo. Mas os princípios constitucionais que estão previstos estabelecem o que precisa ser cumprido, independente de prazo.

Em linhas gerais, o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial exige que as políticas previdenciárias desenvolvidas pelo Estado se atentem para a busca do equilíbrio entre receitas e despesas do regime previdenciário. Pretende-se, assim, evitar colapsos ou a quebra do regime previdenciário com o planejamento das ações previdenciárias que devem ser desenvolvidas.

Este princípio relaciona-se ao financiamento da previdência social, exigindo que a administração dos RPPS busque um sistema de gerenciamento equilibrado, de forma a manter sua saúde financeira com a correta gestão dos recursos das contribuições do servidor e patronal. Tal equilíbrio é orientado por dois critérios, quais sejam: o financeiro e o atuarial.

A busca pelo atingimento deste princípio é a principal argumentação utilizada para a discussão e implementação da reforma previdenciária local, que tem por objetivo readequar as finanças do regime, de modo a evitar desequilíbrio e colocar em risco o pagamento de benefícios presentes e ou futuros.

## 10 ACOMPANHAMENTO DAS ADEQUAÇÕES DO PLANO DE BENEFÍCIOS PELOS ENTES

Abaixo, quadro contendo números para acompanhamento da adequação do plano de benefícios pelos entes federativos.

Quadro 1 – Adequação das normas à EC nº103/2019. Alteração do plano de benefícios.

Regras obrigatórias da Reforma da Previdência:		Reforma ampla das regras do plano de benefícios do RPPS (idades, tempo de contribuição, forma de cálculo e reajustamento de benefícios, entre outras):	
<b>Adequação do rol de benefícios (aposentadorias e pensões por morte)</b>	<b>Adequação das alíquotas de contribuição dos segurados (14% ou progressivas):</b>	<b>755 entes - 35%</b>	
Nº de entes - 2038	Nº de entes - 1992	<b>Com alteração na Lei Orgânica ou Constituição Estadual:</b>	<b>Sem alteração na Lei Orgânica ou Constituição Estadual:</b>
% dos RPPS - 95%	% dos RPPS - 93%	Nº de entes - 477	Nº de entes - 278
 Unidades Federativas em que todos os RPPS já estão regulares: Acre; Espírito Santo; Mato Grosso; Santa Catarina		% dos RPPS - 22%	% dos RPPS - 13%

Fonte: Brasil (2024).

Atualmente, 755 entes federativos já encaminharam a legislação para a Secretaria de Regime Próprio e Complementar comprovando a implantação da reforma ampla das regras do plano de benefícios dos RPPS, o que se traduz em um percentual de 35% de entes federativos com RPPS. Ou seja, 35% dos entes já comprovaram que fez a sua reforma ampla e adotou, no mínimo, 80% das mesmas regras previstas na EC 103.

Há 2.144 Regimes Próprios ativos no Brasil. Quase a totalidade é deficitária. Então, quem ainda não realizou a reforma local, mais cedo ou mais tarde terá que fazer, pois o déficit tende a subir a cada ano.

Além disso, cerca de 9% dos entes (197 deles) encaminharam a legislação comprovando ter realizado a reforma parcial, ou seja, não

discutiram uma reforma completa, ainda, pois optaram por discutir em partes. Na prática, e segundo os gestores públicos, realizaram primeiro uma parte e posteriormente irão caminhar a segunda parte, sendo que a maioria destes tem previsto as novas regras de pensão, aposentadoria por deficiência e também por incapacidade, adequando a forma de cálculo.

## **11 DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL E A IMPORTÂNCIA DE ACOMPANHAMENTO PERMANENTE**

Muitos RPPS foram criados até 1998 sem a realização de um estudo atuarial que permitisse avaliar o custo do plano previdenciário e estabelecer as fontes de custeio necessárias para a adequada cobertura das obrigações com o pagamento dos benefícios. Esse fato, somado a outras deficiências estruturais e organizacionais, resultou em expressivos déficits atuariais, caracterizando um desequilíbrio atuarial para quase a totalidade dos RPPS, atualmente existentes no Brasil.

Posteriormente, a Lei nº 9.717/1998 foi criada, estabelecendo regras gerais para a organização e o funcionamento dos Regimes Próprios de Previdência e exigindo a realização da avaliação atuarial anual. Atualmente, a Portaria nº 1.467/2022 define as regras aplicáveis a essas avaliações e estabelece parâmetros para o equacionamento do déficit e a elaboração do plano de custeio.

Embora desde o final de 1998 o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial esteja estabelecido na Constituição Federal, no caput do artigo 40 e nas normas gerais de organização e funcionamento dos regimes de previdência dos servidores públicos, era muito comum a ausência de sua implementação, o que vem trazendo consequências especialmente nos dias de hoje ocasionadas pela falta de compromisso e pagamento do déficit que já havia naquela época.

A não implementação do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS, o déficit não gerido e administrado e pago em época própria, vem trazendo um desequilíbrio nas contas públicas dos entes federativos, ocasionado também pelo crescimento contínuo e desordenado das despesas com pessoal, muitas delas com expressivo reflexo na previdência, comprometendo a capacidade de efetivação de outras políticas públicas de interesse dos cidadãos.

O equacionamento do déficit atuarial dos regimes de previdência dos servidores públicos requer a conscientização dos gestores sobre a relevância do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, a crescente capacitação de seus dirigentes e o aperfeiçoamento dos instrumentos de controle, a serem exercidos conjuntamente pelos órgãos fiscalizadores, pela sociedade e pela participação direta e efetiva dos servidores nas instâncias de direção e deliberação dos regimes e aqui inclui-se os Conselheiros.

Então, é também de responsabilidade dos Conselheiros fazer esse acompanhamento da avaliação atuarial. Os resultados das avaliações atuariais anuais deverão ser registrados no relatório de avaliação atuarial, que deve ser encaminhado anualmente à Secretaria de Regime Próprio e Complementar para fazer a fiscalização indireta e deverá fornecer aos dirigentes e membros dos conselhos deliberativos, aos gestores e representantes legais dos entes, informações que possibilitem o contínuo acompanhamento da solvência e liquidez do plano de benefícios.

Portanto, esse acompanhamento é de extrema importância, pois não adianta ter o benefício mantido e garantido na lei se os números demonstram que não haverá liquidez suficiente para arcar com o pagamento desse benefício no curto, médio ou longo prazo.

Em paralelo, e ainda em relação à Portaria MTP nº 1.467/22, há mais um dispositivo muito importante para destacar, qual seja, § 2º do artigo 33 que determina que a unidade gestora deva realizar o



acompanhamento das hipóteses biométricas, demográficas, econômicas e financeiras utilizadas, cientificando o conselho deliberativo da sua alteração, manutenção ou alteração.

É por esse motivo que, todo ano, a discussão da avaliação atuarial segue para a pauta do Conselho Deliberativo. Após ser implementado em lei, o plano de custeio deverá ser objeto de contínuo acompanhamento por parte, dentre outros, do Conselho Deliberativo e Fiscal do RPPS, que verifica mensalmente a regularidade do repasse das contribuições e aportes.

Ainda, cabe citar o que dispõe o art. 67 da Portaria MTP nº 1.467/22 que trata do acompanhamento atuarial:

Art. 67. Para garantir a solvência e liquidez do plano de benefícios deverão ser adotadas medidas de aperfeiçoamento da gestão dos ativos e passivos do RPPS e assegurada a participação dos conselhos deliberativo e fiscal em seu acompanhamento.

Parágrafo único. As medidas incluem definição, acompanhamento e controle das bases normativa, cadastral e técnica e dos resultados da avaliação atuarial, estabelecimento do plano de custeio e do equacionamento do déficit, além de ações relacionadas à concessão, manutenção e pagamento dos benefícios e às políticas de gestão de pessoal que contribuam para assegurar a transparência, solvência, liquidez e equilíbrio econômico, financeiro e atuarial do plano de benefícios do RPPS. (BRASIL, 2022).

## 12 PRESENTE E FUTURO DA PREVIDÊNCIA NO SERVIÇO PÚBLICO

O presente e o futuro da previdência no serviço público requerem algumas premissas para seu bom funcionamento. São elas: regularidade previdenciária, conformidade, observância das normas, reformas locais e acompanhamento permanente.

Aos entes que ainda não realizaram a reforma é muito importante

que se inicie essa discussão, que envolva dados sobre a previdência local, de acordo com a lei do ente, com os números, com a avaliação atuarial de cada RPPS, visando a adequação da idade mínima e revisão do plano de benefícios, e também a importância do acompanhamento permanente, estudos prévios às reformas estatutárias e no plano de carreira dos servidores que venham gerar impacto direto no sistema previdenciário, assim com a indicação da fonte de custeio.

Ainda, profissionalização, fortalecimento e sustentabilidade, que reforcem uma previdência sólida e profissional que garanta ao servidor público segurança e tranquilidade ao longo da sua vida ativa, sem comprometer o orçamento público e a capacidade estatal de atender às outras tantas políticas públicas. E a certificação profissional vem contribuir para isso também, para que se profissionalize a gestão dos regimes próprios e com isso fortaleça o segmento.

## 13 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A participação ativa dos Conselheiros na definição do plano de benefícios do RPPS é crucial para o atingimento do equilíbrio financeiro e atuarial, para a busca e alcance da sustentabilidade do regime previdenciário. Em um contexto de autonomia conferida aos entes federativos pela Emenda Constitucional nº 103/2019, torna-se ainda mais importante que os Conselheiros estejam devidamente capacitados e engajados nas discussões sobre as políticas previdenciárias local.

Além disso, a certificação profissional dos Conselheiros, exigência prevista no artigo 8º B da Lei nº 9.717/98, representa um passo fundamental para a profissionalização da gestão dos RPPS, contribuindo para a tomada de decisões embasadas em conhecimento técnico normativo. Somente por meio de uma atuação qualificada e comprometida dos profissionais de RPPS, aqui incluídos – e destaque

do presente artigo - os Conselheiros, será possível enfrentar os desafios e garantir a adequação dos regimes próprios às exigências legais e às necessidades dos servidores públicos.

Portanto, cabe aos Conselheiros dos RPPS assumirem seu papel e responsabilidade na condução das discussões e na implementação de medidas que visem o equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes previdenciários, assegurando assim a proteção previdenciária dos beneficiários atuais e futuros. É por meio de um esforço coletivo e comprometido que será possível construir um futuro previdenciário sólido, profissional e sustentável para os RPPS brasileiros, e também contribuir para o equilíbrio das contas públicas.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, 1988

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 103, de 1 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, ano 157, n. 220, 13 nov. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, ano 140, n. 254, 31 de dez. 2003.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005. Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, ano 142, n. 128, 6 de jul. 2005.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, ano 138, n. 86-E, 5 maio 2000.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público DRPPS da Secretaria de Regime Próprio e Complementar do Ministério da Previdência Social. *Informativo mensal do DRPSP*. MPS, Brasília, ed. 42, fev. 2024.

BRASIL. Ministério de Estado do Trabalho e Previdência. Portaria nº 1.467, de 2 de junho de 2022. Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social [...]. *Diário Oficial da União*, Brasília, ano 160, n. 106., 6 jun. 2022.

# **3 COMPLIANCE E SELEÇÃO DE INVESTIMENTOS PRIVADOS PELOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA**

## **Julya Sotto Mayor Wellisch**

Diretora Jurídica e de Compliance da Vinci Partners. Diretora da Associação Brasileira das Entidades do Mercado Financeiro e de Capitais (Anbima). Certificada em Investimento ESG pelo CFA Institute. Mestre em Direito Comercial pela Universidade de São Paulo (USP). Especialista em Regulação do Mercado de Capitais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Ex-Procuradora Federal. Ex-Procuradora-Chefe da Comissão de Valores Mobiliários (CVM).



## 1 INTRODUÇÃO

Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2017), a integridade é uma pedra fundamental da boa governança, uma condição para que todas as outras atividades desenvolvidas por governos e empresas não só tenham confiança e legitimidade, mas também que sejam efetivas. A promoção da integridade e do devido respeito às leis e regras aplicáveis ao exercício de determinada atividade, seja na esfera pública ou particular, são essenciais não só para preservar a credibilidade das instituições públicas em suas decisões, mas também para assegurar um campo propício para os negócios privados.

Um programa de compliance é o conjunto de medidas e ações institucionais voltadas para a prevenção, detecção e mitigação de riscos de fraudes, atos de corrupção ou de outras condutas contrárias à lei, além de remediação e punição nos casos em que não se consiga evitar a ocorrência dessas práticas irregulares. Em outras palavras, é uma estrutura de regras, procedimentos, sistemas, controles internos e incentivos organizacionais – positivos e negativos – que visa a orientar e guiar o comportamento dos colaboradores de determinada entidade, de forma a alinhá-los a valores éticos e ao respeito às regras aplicáveis às suas atividades.

Embora não haja uma fórmula única, aplicável indistintamente para o desenvolvimento de programas de compliance das mais diversas empresas e entidades públicas, inclusive porque, como será adiante analisado, a customização é essencial para a efetividade de qualquer programa, há alguns pilares que precisam estar presentes em qualquer programa.

O presente artigo, além de tratar destes pilares, dos requisitos mínimos para implementação de um programa de compliance e de

seus principais instrumentos, também visa a discutir e apresentar os principais critérios e fatores a serem avaliados, pelos RPPS, quando da diligência para seleção de gestores de recursos de terceiros para a realização de investimentos privados, em observância às regras aplicáveis e às melhores práticas de mercado.

Para tanto, e além desta introdução, o artigo está dividido em outras três seções: a seção imediatamente seguinte a esta tratará dos pilares e características centrais dos programas de compliance; na sequência, serão abordados os cuidados e pontos de atenção para estruturação de um processo de diligência adequado à avaliação de prestadores de serviço de gestão de recursos de terceiros, notadamente em relação a fundos *private equity* e, finalmente, na última seção, serão apresentadas as conclusões deste breve estudo.

## 2 COMPLIANCE: PILARES, PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS E INSTRUMENTOS

Antes de analisar os pilares específicos dos programas de compliance, faz-se relevante mencionar que qualquer instituição, pública ou privada, antes mesmo de pensar nos detalhes de seu programa de compliance, precisa contar com três alicerces básicos de sua defesa e governança, quais sejam: (i) governança institucional, (ii) gerenciamento de riscos e (iii) compliance.

Segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC),

[...] governança corporativa é um sistema formado por princípios, regras, estruturas e processos pelo qual as organizações são dirigidas e monitoradas, com vistas à geração de valor sustentável para a organização, para seus sócios e para a sociedade em geral. Esse sistema baliza a atuação dos agentes de governança e demais indivíduos de

uma organização na busca pelo equilíbrio entre os interesses de todas as partes, contribuindo positivamente para a sociedade e para o meio ambiente. (IBGC, [2024]).

No presente estudo, utiliza-se a expressão “governança institucional”, em vez de “governança corporativa”, com o intuito de enfatizar que esse sistema não é – e nem deve ser – limitado a corporações ou a empresas privadas; ele deve se aplicar, com as devidas adaptações, naturalmente, a toda e qualquer entidade ou organização, com ou sem fim lucrativo, porque é esse sistema que vai balizar a atuação dos agentes e demais profissionais envolvidos e, assim, viabilizar que a organização tenha as ferramentas estruturais necessárias ao cumprimento de sua missão e à efetivação de seu propósito de maneira legítima e perene.

Há diversos princípios básicos que norteiam as melhores práticas de governança, dentre eles:

- **Integridade:** praticar e promover o contínuo aprimoramento da cultura ética na organização, evitando decisões sob a influência de conflitos de interesses, mantendo a coerência entre discurso e ação e preservando a lealdade à organização e o cuidado com suas partes interessadas, com a sociedade em geral e com o meio ambiente;
- **Transparência:** disponibilização, para as partes interessadas, de informações verdadeiras, tempestivas, coerentes, claras e relevantes, sejam elas positivas ou negativas, e não apenas aquelas exigidas por leis ou regulamentos.
- **Equidade:** tratamento de todas as partes interessadas de maneira justa, levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas, como indivíduos ou coletivamente, visando a diversidade, inclusão, pluralismo e igualdade de direitos e oportunidades;
- **Responsabilização (Accountability):** desempenho de funções com diligência, independência e com vistas à geração de valor sustentável no longo prazo, assumindo a responsabilidade pelas consequências de seus atos e omissões. Além disso,

prestação de contas de modo claro, conciso, compreensível e tempestivo, com a ciência de que suas decisões podem não apenas gerar a responsabilização individual, como impactar a instituição, suas partes interessadas e o meio ambiente. (IBGC, [2024]).

Além da governança institucional, o gerenciamento de riscos também é essencial na jornada de qualquer entidade e envolve um processo sistematizado que visa a identificar, avaliar e tratar as ameaças às atividades desenvolvidas pelas organizações públicas ou privadas, buscando minimizá-las ou neutralizá-las. O processo de gerenciamento de riscos reflete, portanto, o esforço organizacional na adoção de medidas para que as atividades realizadas sejam executadas de maneira a garantir o atingimento dos objetivos institucionais e o cumprimento da legislação vigente.

O tripé básico da defesa e boa organização das instituições se completa com o compliance que, ao lado do gerenciamento de riscos e da governança em si, é responsável por estabelecer e implementar todas as regras, medidas, ações institucionais, procedimentos e controles internos<sup>1</sup> voltados à orientação da entidade e de seus colaboradores no sentido da conformidade às regras aplicáveis e do necessário alinhamento aos valores éticos da instituição.

Embora existam significativas diferenças entre os programas de compliances das empresas em geral, inclusive em razão do setor em que atuam, há alguns pilares que precisam estar presentes em qualquer programa. São eles: respaldo da alta administração (*"tone from the top is not what you say, is what you do"*), que inclua um canal livre e desembaraçado de comunicação entre o compliance e a administração da entidade, independência do Compliance Officer com remuneração

<sup>1</sup> Em alguns casos, de empresas ou entidades mais complexas, as atividades de controles internos são desempenhadas por área distinta do compliance, podendo contar, inclusive, com funções adicionais de defesa, como a auditoria interna.



adequada e estruturas humana, material e orçamentária proporcionais aos riscos do negócio.

Um programa de compliance somente será robusto se contar com a adesão e o apoio total dos mais altos executivos da administração da entidade, os quais podem ser demonstrados não apenas por meio de declarações formais aos colaboradores, mas também pela constante comunicação e interação com eles e pela participação efetiva nas ações, atividades e treinamentos promovidos pela área de compliance, além, é claro, das ações e exemplos práticos de comportamentos adequados e aderentes aos valores da entidade.

É imprescindível, ainda, que seja nomeado um profissional para o cargo de responsável pela área de Compliance, com experiência adequada, autoridade e autonomia suficientes para assegurar a efetividade e eficácia do programa na prevenção, detecção e punição de condutas antiéticas ou contrárias às regras aplicáveis. Esse profissional deve ser remunerado adequadamente e por meio de uma estrutura de incentivos que lhe garanta independência na tomada de decisões.

Além do absoluto comprometimento com a conformidade, o responsável pela área de compliance e todos os demais profissionais que nela atuam precisam compreender o setor de atuação da entidade e os riscos inerentes às atividades desenvolvidas, para, dessa maneira, construir um programa que seja consistente com esses riscos, além de implementarem métodos para comunicação das políticas e procedimentos que sejam compatíveis com o público que se pretende alcançar.

Imprescindível também a constante reflexão sobre os resultados alcançados, visando sempre o seu aperfeiçoamento. O programa de compliance é vivo, nunca estará pronto e acabado, é um "*work in progress*", de modo que esse exercício de reflexão e as conclusões dele decorrentes retroalimentem o programa e, assim, o façam evoluir.

André Almeida Rodrigues Martinez e Carlos Fernando dos San-

tos Lima (2018) resumem o tema fazendo alusão aos seis “C’s” do compliance:

- **Compromisso:** aceitação da necessidade de mudanças e decisão de efetivamente implementá-la;
- **Compreensão:** análise de todos os riscos de conformidade;
- **Consistência:** consistência do programa com os riscos mapeados;
- **Coerência:** o programa somente será considerado coerente quando refletir sobre os resultados alcançados, visando sempre o seu aperfeiçoamento;
- **Comunicação:** métodos para comunicação das políticas e procedimentos para todos os funcionários, treinamentos;
- **Continuidade:** manutenção, as respostas realimentam o programa.

Como já adiantado, embora cada programa seja único e deva ser customizado às necessidades de cada organização, há algumas ferramentas que, em geral, devem estar presentes em qualquer programa de compliance, em maior ou menor grau e sempre adaptadas ao porte e à complexidade das operações, quais sejam:

- a) Código de Ética e Conduta;
- b) Política de Brindes, Presentes e Doações Políticas;
- c) Canal de Denúncias;
- d) Tecnologia da Informação – “Red Flags”;
- e) Programas de Treinamento;
- f) Due Diligence.

A pedra fundamental do programa de compliance é o Código de Ética e Conduta, documento escrito que vai estabelecer os valores, princípios e padrões de comportamento esperados de todos os colabo-

radores, inclusive definindo as diretrizes para as interações internas e externas, incluindo aquelas mantidas com empregados, clientes, prestadores de serviço e com o poder público.

É peça essencial para orientar os colaboradores sobre o que deles é esperado em termos de comportamento ético e, em alguns casos, costuma ser complementado por outras ferramentas, como (i) o Manual de Compliance, em que vão ser definidas as regras, procedimentos e controles internos para fins de cumprimento do disposto na regulamentação específica aplicável ao setor de atuação da organização; e (ii) a Política de Brindes, Presentes e Doações Políticas, que deve prever os princípios e regras gerais relacionadas ao recebimento e oferecimento de presentes, brindes e eventuais doações políticas por parte dos colaboradores da empresa ou entidade. Esta política é importante para evitar conflitos de interesse e **até atos mais graves como os de** corrupção e ajuda a organização a manter a transparência em suas relações, visando a assegurar que as interações sejam sempre pautadas pela **ética** e pela conformidade.

O canal de denúncias é um meio pelo qual colaboradores, clientes, fornecedores e quaisquer terceiros podem relatar suspeitas de conduta inadequada, irregularidades ou violações éticas dentro da organização de maneira confidencial e segura. Um canal de denúncias eficaz é essencial para identificar e corrigir problemas internos antes que eles se tornem grandes crises. Para tanto, é de extrema importância que esse canal assegure o anonimato do denunciante, permitindo que os denunciantes relatem quaisquer suspeitas sem receio de represálias.

Ter um canal de denúncias anônimas demonstra que a empresa leva a sério a ética e a conformidade, o que pode ajudar a construir a confiança dos funcionários, clientes e outras partes interessadas na organização, contribuindo para uma cultura organizacional mais ética e transparente e ainda para auxiliar a própria área de compliance na **identificação dos temas, assuntos ou áreas da organização em que as**

políticas ou procedimentos devam ser melhorados, permitindo ajustes contínuos e, assim, fortalecendo o próprio programa de compliance.

O uso da tecnologia da informação se revela como uma ferramenta cada vez mais relevante, quiçá imprescindível, para um programa de compliance efetivo. Ela auxilia não apenas na implementação dos controles internos necessários e no monitoramento de atividades, mas também na identificação de "red flags" (sinais de alerta), que indiquem possíveis violações a políticas internas ou fraudes.

A tecnologia da informação pode, inclusive, auxiliar na implementação da quinta ferramenta de compliance, que são os programas de treinamento dos colaboradores, destinados a educá-los sobre as regras, políticas e controles internos aplicáveis à organização, assegurando que eles entendam suas responsabilidades e saibam como agir diante de diferentes situações.

O treinamento eficaz e customizado à realidade da empresa e de cada área é essencial também para ajudar na redução do risco de violações não intencionais de políticas.

Por fim, cabe mencionar a última, porém não menos importante, ferramenta do compliance: a chamada "Due Diligence", que é o necessário processo de análise prévia ao envolvimento da organização em qualquer transação comercial, estabelecimento de parceria ou contratação, a fim de avaliar os riscos e assegurar que todas as informações relevantes sejam levadas em consideração.

A Due Diligence é crucial para identificar potenciais problemas legais, éticos ou de conformidade que possam impactar a organização. Ela ajuda a tomar decisões informadas e a mitigar riscos antes que se tornem problemas mais graves.

E, no caso específico de seleção de gestores de recursos de terceiros por parte de investidores institucionais previdenciários, a Due Diligence se torna também ferramenta indispensável à tomada de de-

cisão de investimento e que deve observar algumas diretrizes básicas, sempre adaptadas ao tipo de produto financeiro ou tipo de mandato que se pretenda contratar, notadamente nos casos de investimento de longo prazo, como os investimentos em *private equity*, nos quais as opções de saída do investidor antes do prazo de duração do fundo podem ser limitadas ou mesmo inexistentes. É sobre este tema que a seção seguinte buscará tratar.

### 3 SELEÇÃO DE GESTORES DE PRIVATE EQUITY: NATUREZA DA ATIVIDADE DE GESTÃO, DUE DILIGENCE E PRINCIPAIS FATORES DE ATENÇÃO

Embora existam diversos tipos de estratégias, o investimento em *private equity* visa, fundamentalmente e como o próprio nome indica, a investir em companhias privadas, isto é, que não sejam negociadas em mercados públicos como os de bolsas de valores. Os gestores profissionais identificam oportunidades de investimento para que os veículos por eles geridos possam adquirir títulos ou valores mobiliários de emissão de companhias que, com os recursos por eles capitados e sua expertise em gestão de empresas, poderão crescer e se desenvolver, gerando retornos para os investidores.<sup>2</sup>

Os gestores de recursos, por meio de uma série de arranjos de governança, cláusulas contratuais e uma postura ativa em relação a cada investida, contribuem para o seu desenvolvimento, agregando sua experiência na administração de empresas a partir de um planejamento estratégico, criação de processos mais eficientes, auxílio no relacionamento com credores e na possível renegociação de dívidas, barateamento de custos de fornecedores, ampliação da base de clientes, dentre outras medidas, sempre com o objetivo de

<sup>2</sup> Parte dos comentários desta seção constam de artigo de minha autoria. Ver Wellisch (2021).

maximização dos resultados das empresas investidas para, com isso, gerar rendimentos para os cotistas dos fundos investidores e, ao final, viabilizar a saída do investimento – seja por meio da venda para outro investidor estratégico ou, por exemplo, por uma listagem em bolsa – com o almejado retorno para os investidores.

Todo esse processo de criação de valor, no entanto, demanda um longo período, em geral, de seis a dez anos, e, especialmente por isso, é ainda mais essencial para o investimento em private equity que existam mecanismos adequados de alinhamento de interesses, inclusive para prevenir eventuais comportamentos oportunistas por parte dos gestores, o que necessariamente precisa ser levado em conta pelos investidores institucionais quando da seleção de prestadores de serviço de fundos de investimento.

Além disso, a própria natureza e complexidade das atividades desenvolvidas no âmbito da gestão de recursos de terceiros, em especial no que concerne à administração das empresas investidas, além da eventual falta de conhecimento técnico daqueles que não atuam ordinariamente no mercado geram, inexoravelmente, assimetrias informacionais que, por sua vez, podem dar ensejo a outros problemas correlatos, notadamente aqueles decorrentes da chamada “relação de agência” (agency).

Como indica a doutrina, a “relação de agência” é aquela na qual uma das partes (o chamado “principal”) delega poderes à outra para que esta atue como seu “agente”. Os problemas desse tipo de relação decorrem do fato de que as partes (“principal” e “agente”), além de não possuírem interesses inteiramente coincidentes, também não possuem o mesmo nível informacional. Desse modo, o “principal” precisa incorrer em custos para supervisionar a atuação do “agente” (o que a doutrina denomina de “custos de agência”). Embora os dilemas da “relação de agência” possam se fazer presentes em uma infinita gama de relações jurídicas, eles ganharam muita evidência no

âmbito do mercado financeiro e do mercado de valores mobiliários, notadamente nas relações entre clientes e intermediários financeiros em geral, entre clientes e os gestores de seus recursos e nas relações entre acionistas e administradores de sociedades anônimas.<sup>3</sup>

A questão se torna ainda mais relevante ao se pensar em uma relação de investimento mantida, por exemplo, por um determinado RPPS que, por sua vez, contrate um gestor de recursos para a gestão de parte ou mesmo da totalidade dos recursos pertencentes àquela fundação.

Nesta situação, tem-se, na verdade, um custo de agência triplo, na medida em que os administradores de companhias ou agentes corporativos (na prática, CEOs e demais executivos das empresas investidas), que têm o dever de representar seus acionistas, lidam, em muitas situações, com gestores de recursos de terceiros (agentes) que, por sua vez, têm o dever de representar os cotistas dos fundos por eles geridos, os quais podem ser fundos de pensão ou RPPS, cujos dirigentes, por seu turno, também mantêm uma relação de agência com os participantes beneficiários dos seus respectivos planos de previdência.<sup>4</sup>

As relações mantidas no âmbito da cadeia de investimentos revelam, portanto, uma exacerbação dos problemas correlatos à relação de agência, sendo, desse modo, ainda mais necessária a adoção de um processo de due diligence estruturado e bem fundamentado e conduzido e de arranjos ou mecanismos de governança que busquem mitigar os riscos inerentes a essa relação.

A seleção de gestores de *private equity* não é um processo trivial e, muitas vezes, pode ser desafiador. Contudo, as vantagens

<sup>3</sup> Sobre o assunto, vale conferir Jensen e Meckling (1976). Para aprofundamento no tema relacionado às assimetrias informacionais inerentes ao sistema financeiro, ver Wellisch (2018).

<sup>4</sup> John Bogle (2018) atribui ao mercado um problema duplo de agência, basicamente porque os administradores de companhias "*who are duty-bound to represent their shareholders face money manager/agents who are themselves duty-bound to represent their mutual fund shareholders and their other clients, often pension funds*".

de um processo organizado e de uma escolha correta podem ser materialmente relevantes: estudo publicado em 2022 demonstra que, entre 2010 e 2020, a diferença média anual dos retornos dos fundos de *private equity* dos quartis superior e mediano foi de 13,4% nos Estados Unidos da América (EUA). Comparativamente, e tomado o mesmo período, a diferença entre fundos de ações listadas foi de 8,9%. Ou seja, a diferença no desempenho de um gestor superior a outro mediano é mais de 1,5 vezes maior na indústria de *private equity* do que na de fundos de ações. A diferença é a ainda mais substancial se forem consideradas as discrepâncias entre os quartis superior e inferior: 29,3% ao ano em *private equity* contra 10,3% em fundos de ações (RIOTTO, 2022).

Portanto, gestores de *private equity* mais bem organizados, com governança robusta, com acesso a melhores recursos, informações e profissionais têm uma vantagem bastante evidente que contribui para maior consistência de retornos comparado a outras classes de ativos (RIOTTO, 2022).

Desse modo, faz-se imprescindível que o processo de diligência do RPPS busque identificar os diferenciais de cada gestor, assim como os mecanismos e salvaguardas voltadas ao alinhamento de interesses, à devida prestação de contas e responsabilidade (*accountability*):

- i) o alinhamento deve ser projetado de modo que os prazos e estruturas de avaliação e remuneração do gestor de recursos reflitam o desempenho experimentado pelos clientes e os prazos nos quais eles precisam que os recursos sejam entregues; e
- (ii) a *accountability* significa que o gestor de recursos responde às intenções manifestadas pelos clientes e os mantém informados tanto quanto necessário.

Da relação mantida entre investidores e gestores, que se dá a partir de bases essencialmente fiduciárias, além das já mencionadas



relações de agência, também advêm situações de *moral hazard*, nas quais o gestor – parte mais bem informada – pode se beneficiar dessa vantagem informacional, se não forem adotados mecanismos e salvaguardas adequadas para lidar com esses conflitos.

E é justamente aí que sobressai a importância da transparência nas decisões e investimentos realizados pelos fundos de *private equity*, bem como das regras e mecanismos que regem a relação fiduciária mantida entre gestores de recursos e investidores, que precisam ser desenhadas para assegurar a existência de ferramentas de alinhamento de interesses, governança e transparência. Essencial, portanto, que o processo de diligência conduzido pelo RPPS leve em consideração esses fatores.

Nesse sentido, segundo a *Institutional Limited Partners Association* (ILPA, 2019), o alinhamento de interesses entre gestores e investidores deve ser atingido por meio de um conjunto de fatores que envolvem, principalmente: (i) a remuneração do gestor; (ii) o comprometimento de recursos financeiros por parte do gestor; (iii) a equipe-chave e (iv) o prazo de duração do fundo.

Um dos principais e mais eficazes mecanismos de alinhamento é a remuneração do gestor que se dá, em geral, por meio das chamadas taxa de administração e taxa de performance.

A primeira costuma ser um percentual fixo calculado com base no capital comprometido do fundo ou em seu patrimônio líquido, conforme o fundo esteja em período de investimento ou de desinvestimento<sup>5</sup> e, ordinariamente, serve para cobrir os custos e despesas gerais e operacionais de funcionamento do gestor.

A taxa de performance ou *carry*, por sua vez, viabiliza que o gestor participe dos resultados do fundo, consistindo em um

<sup>5</sup> Em alguns fundos, durante o período de desinvestimento, o percentual da taxa de administração incide sobre o valor integralizado para aquisição de ativos ("*actively invested capital*").

percentual incidente sobre o montante que exceder o capital investido pelos investidores, corrigido por um *benchmark* definido quando da constituição do fundo (o chamado *hurdle rate*).

Esta taxa constitui, pois, o principal mecanismo de alinhamento de interesses entre gestores e investidores, dado que atrela os ganhos do gestor àqueles proporcionados aos investidores, sendo certo que, para que esse alinhamento seja efetivo, ela deve ser paga somente após o fundo ter devolvido aos investidores todo o capital por eles investido acrescido do retorno mínimo previsto no documento de constituição do fundo. Ou seja, tal como recomenda a ILPA, a taxa de performance deve ser paga ao gestor após a devolução aos investidores do capital investido corrigido pelo *hurdle*.

Em alguns fundos, contudo, há previsão de que a taxa de performance seja paga após o desinvestimento de cada ativo, com base no desempenho deste investimento individualmente considerado (*carry deal-by-deal*) e, portanto, antes da apuração do desempenho completo do fundo.<sup>6</sup> Nessas hipóteses, para assegurar que os gestores não recebam uma taxa de desempenho acima da parcela do lucro gerado com base no capital comprometido corrigido, existe o mecanismo de *clawback*, por meio do qual se estabelece que os gestores devolvam aos investidores as taxas de desempenho recebidas em excesso. A esse respeito, aliás, a ILPA recomenda que sejam estabelecidas *escrow accounts* para depósito das taxas de performance e que o período de cobrança do *clawback* supere a vida do fundo (MINARDI; ROSSI JÚNIOR; SANTOS, 2013).

Em suma, para fins de alinhamento de interesses, é crucial que o retorno financeiro dos gestores seja significativamente proveniente

<sup>6</sup> Neste ponto, vale ressaltar que a Resolução CMN nº 4.963/2021 determina que os regulamentos dos Fundos de Investimento em Participações (FIP) investidos por RPPS contenham expressa previsão de que “a cobrança de taxa de performance pelo fundo seja feita somente após o recebimento, pelos investidores, da totalidade de seu capital integralizado no fundo, devidamente atualizado pelo índice de referência e taxa de retorno nele previstos”. Portanto, os RPPS estão proibidos de investir em FIP que prevejam performance “*deal-by-deal*”.

da taxa de performance, do valor adicionado nas empresas investidas e do retorno financeiro de sua participação, de forma que o gestor seja remunerado quando o investimento realizado trouxer um retorno médio acima da taxa de performance, de modo que a taxa de administração seja uma remuneração designada para arcar com os custos operacionais de funcionamento ordinário do gestor (ABVCAP, 2013).

Outro importante mecanismo de alinhamento é o comprometimento de recursos próprios do gestor no fundo, haja vista que, em caso de insucesso, os gestores não apenas deixam de receber a taxa de performance, mas também participam das perdas com seus próprios recursos enquanto investidores do fundo (*"skin in the game"*).

Conforme recomenda a ILPA, o gestor deve contribuir com uma parte do capital comprometido do fundo, sendo certo, ainda, que essa contribuição deve se dar em dinheiro e não na forma de futura compensação de taxas de administração.<sup>7</sup>

Além disso, não deve ser permitido ao gestor contribuir recursos próprios com investimentos em *deals* selecionados (*"cherry picking"*), devendo a sua participação no fundo ocorrer por meio de veículo que tenha exposição completa àquela determinada estratégia que está sendo captada.

O prazo de duração do fundo também representa um elemento adicional de incentivo e alinhamento de interesses. A duração do fundo costuma levar em conta o tempo médio de maturação estimado para as empresas do portfólio, em função dos setores, da estratégia e estágio de desenvolvimento.

<sup>7</sup> Por aqui, a Resolução CMN 4.963/2021 (art. 10, § 1º, c), prevê que o gestor do fundo de investimento, ou gestoras ligadas ao seu respectivo grupo econômico, deve manter *"a condição de cotista do fundo em percentual equivalente a, no mínimo, 5% (cinco por cento) do capital subscrito do fundo, sendo vedada cláusula que estabeleça preferência, privilégio ou tratamento diferenciado de qualquer natureza em relação aos demais cotistas"*. Na mesma linha, a Resolução CMN nº 4.993/2022 estabelece que FIP que tenham EFPC como cotistas devem contar com a subscrição pelo gestor de, no mínimo, 3% do capital comprometido do fundo (art. 12, § 2º).

Nessa linha, é evidente que para conseguir perenizar sua atividade e, assim, captar novos fundos, o gestor precisa apresentar bom desempenho nos fundos anteriores, demonstrando ao mercado sua competência e habilidade em selecionar e monitorar bons investimentos, assim como em proporcionar boas saídas, que criem valor para os investidores. Justamente por isso, o fato de o fundo ter uma duração limitada é entendido como um fator adicional que incentiva ainda mais o alinhamento de interesses. Por essa razão, é tão importante que, na fase de *due diligence* e seleção de gestores, os investidores observem o ritmo de investimento e desinvestimento do gestor em fundos anteriores (MINARDI; ROSSI JÚNIOR; SANTOS, 2013).

Na mesma toada, aliás, é bastante comum a exigência de investidores, em especial estrangeiros, de que os gestores somente possam captar novo fundo após determinado percentual do fundo anterior ter sido investido. O levantamento de um novo fundo, além de significar um grande esforço que pode desviar a atenção dos gestores, implica que poderá haver uma perda relativa da representatividade da remuneração percebida e, nesse sentido, há legítima preocupação de que os gestores possam se dedicar menos, reduzindo sua atenção aos fundos já existentes.

A propósito, em termos de atenção e dedicação dos gestores, não pode deixar de ser mencionada a relevância da equipe-chave. A equipe-chave é formada por profissionais dedicados à gestão de fundos e que são responsáveis pelas decisões estratégicas do fundo e pelo seu desempenho. Conforme recomenda a ABVCAP, a avaliação da qualidade da equipe-chave é um dos fatores mais importantes quando o investidor estuda o potencial investimento em determinado fundo (ABVCAP, 2013).

Alterações relevantes na equipe-chave podem afetar de forma significativa a habilidade do fundo de executar a política de investimentos proposta. Daí a importância da existência de regras

e mecanismos destinadas a assegurar a estabilidade do time de investimento, a eventual e organizada sucessão e, ainda, que protejam os investidores no caso de modificações relevantes, como, por exemplo, a necessidade de aprovação prévia dos investidores para substituição de membros da equipe-chave, ou mesmo, em situações mais críticas, a possibilidade de encerramento antecipado do período de investimento.

Como destaca a ILPA (2019):

Key persons should be the individuals that will determine the investment outcomes of the fund—not solely the founders, regardless of the title they have.

Sound succession planning and smooth transitions in firm ownership are critical to the long-term success of the manager and GP-LP alignment; GPs should work to ensure orderly planned and unplanned transitions of key persons and make transparent to LPs once successor candidates have been identified.<sup>8</sup>

Por fim, mas não menos relevante, há que se ressaltar ainda a importância da transparência na relação entre gestores e investidores. Transparência na divulgação e apresentação clara, completa e em periodicidade adequada, das informações relacionadas às características do fundo, ao próprio gestor, aos custos e despesas arcadas pelo fundo, a eventuais conflitos de interesses, ao processo de tomada de decisão, ao monitoramento dos investimentos e também às práticas ESG (Environmental, Social & Governance), se for o caso.<sup>9</sup>

Aliás, e pensando especificamente na seleção de mandatos de investimento ESG para investidores institucionais<sup>10</sup>, o primeiro passo

8 Tradução livre: “As pessoas-chave devem ser os indivíduos que determinarão os resultados dos investimentos do fundo - não apenas os fundadores, independentemente do cargo que ocupem. Um planejamento sucessório sólido e transições suaves na propriedade da empresa são fundamentais para o sucesso a longo prazo do gestor e para o alinhamento entre gestor e investidores; os gestores devem trabalhar para garantir transições planejadas e não planejadas das pessoas-chave e informar de forma transparente aos investidores assim que os candidatos a sucessores forem identificados”.

9 Sobre as práticas ESG em gestão de recursos de terceiros, escrevi em coautoria com Alexandre Pinheiro dos Santos o artigo “Investimento Responsável no Século XXI: Gestão de Recursos de Terceiros, Questões ESG (Environmental, Social & Governance) e Aspectos Regulatórios” (WELLISCH; SANTOS, 2019).

10 Sobre a construção de mandatos ESG, escrevi o artigo “Gestão de Recursos de Terceiros e Fatores

para um processo eficaz é que o cliente deve ter clareza sobre as suas necessidades e deve ser capaz de descrevê-las nas solicitações de proposta que emite para a seleção de gestores. Para tanto, é imprescindível que a definição dos objetivos e crenças de investimento ESG do investidor institucional seja objeto de atenta reflexão e definição antes do início dos respectivos processos seletivos de gestores.

Os investidores institucionais normalmente têm perfeita clareza quanto às metas que precisam alcançar (basicamente, as metas de retorno ajustado ao risco no horizonte de tempo apropriado), mas podem ter alguma dificuldade em definir seus princípios, crenças ou valores de investimento responsável. No entanto, são esses princípios que os ajudarão a definir como acreditam que criarão valor, a definir sua abordagem de investimento, a selecionar o gestor que melhor se adequa a essas crenças ou princípios e a monitorar as atividades desempenhadas pelos gestores selecionados. Portanto, são essas convicções de investimento que orientarão a abordagem adotada em relação às questões ESG e viabilizarão a própria seleção do gestor de recursos.

Por fim, também se faz importante que o processo de diligência para seleção do gestor deva incluir a análise dos seguintes fatores: estratégia de investimento e desinvestimento por ele adotada para o fundo sob análise e para fundos anteriores da mesma estratégia; forma de origem de negócios pelo gestor e sua capacidade de alocação de capital e de criação de valor; mecanismos de retenção dos profissionais e demais características voltadas a assegurar a perenidade do seu modelo de negócios, histórico consistente de desempenho em fundos anteriores<sup>11</sup>, além da revisão detalhada da documentação legal do fundo e das políticas internas do gestor, conforme determinam, em especial, os arts. 108 e 109 da Portaria MPT nº 1.467/2022.

---

ESG (Environmental, Social & Governance): riscos, oportunidades e desafios para a construção de mandatos de investimento" (WELLISCH, 2021).

11 Com a ressalva de que o desempenho passado não é indicativo de resultados futuros.

## 4 CONCLUSÕES

O presente artigo buscou analisar os pilares de um programa de compliance, assim como seus principais instrumentos para uma implementação efetiva, abordando, na sequência, os principais critérios de diligência e fatores a serem avaliados, pelos RPPS, quando da seleção de gestores de recursos de terceiros para a realização de investimentos de longo prazo, notadamente fundos de *private equity*.

Como visto, embora existam – e devam mesmo existir – diferenças significativas entre os programas de compliances das organizações em geral, inclusive em razão do setor em que atuam e do seu porte e complexidade, há alguns pilares que devem estar presentes em qualquer programa, quais sejam: respaldo da alta administração, independência do Compliance Officer com remuneração adequada e estruturas humana, material e orçamentária proporcionais aos riscos do negócio.

Além disso, há pelo menos seis instrumentos básicos para implementação de um programa efetivo, dentro eles a chamada Due Diligence que, em sentido amplo, é o processo de análise prévia a qualquer transação comercial, estabelecimento de parceria ou contratação, a fim de avaliar os riscos e assegurar que todas as informações relevantes foram consideradas.

Este processo de Due Diligence, no caso específico da seleção de gestores de fundos de *private equity*, ganha contornos ainda mais especiais, sendo ferramenta indispensável à tomada de decisão de investimento. Como analisado, uma Due Diligence bem estruturada e fundamentada deve observar uma série de fatores ligados à natureza fiduciária da relação mantida entre gestor e investidor e às características dos fundos de *private equity*, de modo que sejam assegurados os mecanismos e salvaguardas necessárias ao

adequado alinhamento de interesses, à devida prestação de contas e responsabilidade (*accountability*).

Não se trata, como visto, de um processo simples. Pelo contrário! É necessário dedicar tempo e energia para uma adequada análise do gestor e do fundo a serem selecionados. Mas, essa dedicação, além de exigível do ponto de vista de compliance, vale a pena e, sem dúvidas, fará toda a diferença na obtenção de melhores retornos aos RPPS e, conseqüentemente, aos seus participantes.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PRIVATE EQUITY & VENTURE CAPITAL (ABVCAP). Guia de Venture Capital e Private Equity. São Paulo: ABVCAP, 2013.

BOGLE, John C. The Modern Corporation and the Public Interest. *Financial Analysts Journal*, Charlottesville, v. 74, n. 3, pp.8–17, 2018.

INSTITUTIONAL LIMITED PARTNERS ASSOCIATION (ILPA) Principles 3.0: Fostering transparency, governance and alignment of interests for general and limited partners. Whashington: ILPA, 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA COORPORATIVA (IBGC). Governança corporativa. [2024]. Disponível em: <https://www.ibgc.org.br/conhecimento/governanca-corporativa>. Acesso em: 15 mar. 2024.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Theory of the firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics (JFE)*, Rochester, v. 3, n. 4, 1976.

MARTINEZ, André Almeida Rodrigues e LIMA, Carlos Fernando dos Santos. *Compliance Bancário: um manual descomplicado*. São Paulo: Quartier Latin, 2018.

MINARDI, Andrea Maria Accioly Fonseca; ROSSI JÚNIOR, José Luiz; SANTOS, Ana Carolina Teresa Ramos de Oliveira. *Relação entre investidores e gestores de fundos de Private Equity no Brasil*. São Paulo: Insper, São Paulo, 2013. (Working Paper - WPE: 315/2013).

OCDE. *Recomendação do conselho da OCDE sobre integridade pública*. 2017.

RIOTTO, Bruna. Private Equity como parte da carteira de investidores institucionais. In: NESE, Arlete de Araújo Silva; GIAMBIAGI, Fabio (Org.). *Private Equity e Venture Capital no Brasil: governança, criação de valor e alternativas em investimentos ilíquidos*. São



Paulo: Editora Lux, 2022. p. 52-66.

WELLISCH, Julya Sotto Mayor. Como a Lei da Liberdade Econômica pode contribuir para pôr fim ao estigma dos Fundos de Investimento em Participação?. In: PITTA, André Grunspun e PEREIRA, Guilherme Setoguti J. (Org.). Direito societário e outros temas de direito empresarial aplicado. São Paulo: Quartier Latin, 2021. p. 485-513.

WELLISCH, Julya Sotto Mayor. Gestão de Recursos de Terceiros e Fatores ESG (Environmental, Social & Governance): riscos, oportunidades e desafios para a construção de mandatos de investimento. Revista de Direito das Sociedades e dos Valores Mobiliários (RDSVM), São Paulo, v. 1, Edição Comemorativa dos 45 anos das Leis nº 6.385 e 6.404, p. 327-357, 2021.

WELLISCH, Julya Sotto Mayor. Mercado de Capitais: fundamentos e desafios. São Paulo: Quartier Latin, 2018.

WELLISCH, Julya Sotto Mayor; SANTOS, Alexandre Pinheiro dos. Investimento responsável no século XXI: gestão de recursos de terceiros, questões ESG (Environmental, Social & Governance) e aspectos regulatórios. In: CANTIDIANO, Maria Lucia; MUNIZ, Igor; CANTIDIANO, Isabel (Coord.). Sociedades anônimas, mercado de capitais e outros estudos: homenagem a Luiz Leonardo Cantidiano. São Paulo: Quartier Latin, 2019. v. 1.

# 4 ATUAÇÃO DO CONTROLE EXTERNO NOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

## **Débora Geórgia Tristão**

Mestranda em Gestão de Políticas Públicas pela FGV – Fundação Getúlio Vargas, realizou Pós-graduação em Controladoria e Bacharel em Ciências Contábeis. Atua no Tribunal de Contas de São Paulo, desde 1988, e atualmente é funcionária na Divisão AUDESP – Auditoria Eletrônica do Estado de São Paulo.

## **Diana Vaz de Lima**

Realizou pós-doutoramento em contabilidade e controladoria em pesquisa aplicada à resiliência financeira dos RPPS, é doutora em ciências contábeis, mestre em administração e contadora. É pesquisadora e professora da Universidade de Brasília, e coautora do livro “A Contabilidade na Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social”, publicado pela editora Gen-Atlas.

## **Gustavo Adolfo Carrozzino**

Atuário com pós-graduação em RPPS e Business Intelligence & Analytics, é Auditor de Controle Externo do TCE-RS, docente na Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena e do curso de MBA em RPPS do ICDS. Atuou como consultor atuarial para RPPS por 19 anos e foi docente do curso de Ciências Atuariais da UFMG e PUC-Minas.

## 1 INTRODUÇÃO

O artigo 70 da Constituição Federal de 1988 estabelece que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada poder.

O entendimento é que no Setor Público os gestores devem agir atendendo às normas e regulamentos acerca das competências institucionais, a limitação do seu campo de atuação e os controles aos quais devem se submeter (LIMA, 2022).

Entre as formas de controle que podem ser efetivadas num regime democrático, estão: (i) sistema de freios e contrapesos, representado pela divisão dos Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário); (ii) controle de contas; (iii) controle social. Quanto à posição do órgão controlador, o controle pode ser classificado em controle interno, controle externo e controle social (LIMA, 2022):

*Controle interno (controle vertical):* cabe ao próprio órgão da administração no qual o ato ou procedimento administrativo teve origem, sendo seu papel atuar como articulador entre as ações administrativas e a análise de legalidade.

*Controle externo (controle horizontal):* cabe ao órgão que está fora da administração, no qual o ato ou procedimento administrativo teve origem e é instituído pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; pela sociedade (controle social); e pelas prestações de contas (controles de contas).

*Controle social:* controle exercido pela sociedade sobre o

## Governo.

Os regimes próprios de previdência social (RPPS), como parte integrante da administração direta ou indireta dos entes federados brasileiros, também estão no escopo da atuação do controle, e seus gestores também devem agir atendendo às normas e regulamentos acerca das competências institucionais, a limitação do seu campo de atuação e os controles aos quais devem se submeter.

No caso do controle externo, objeto desse artigo, é uma atividade instituída e exercida por órgão ou membro do Poder Legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas, fiscalizando os gastos dos Poderes Executivo, Judiciário e do próprio Legislativo.

Na prática, o procedimento de realização do controle externo dá-se pelos processos de tomada de contas e prestação de contas:

*Tomada de contas:* processo de contas relativo à avaliação da gestão dos responsáveis por unidades jurisdicionadas da administração direta.

*Prestação de contas:* processo destinado a avaliar a conformidade e o desempenho da gestão dos responsáveis por unidades jurisdicionadas da administração indireta e aquelas não classificadas como integrantes da administração direta.

Será ainda instaurada *tomada de contas especial* quando se configurar, por exemplo, omissão no dever de prestar contas e a ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiro, ou prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico que resulte danos ao erário. De acordo com o art. 71 da CF, cabe ao Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas, julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta. As Cortes de Contas, com base em suas Leis Orgânicas, estabelecem as situações em que as contas serão julgadas regulares, regulares com ressalvas, irregulares ou ilíquidáveis, analisadas sob os aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência, eficá-

cia e efetividade (LIMA, 2022):

- *Regulares*: quando a prestação de contas expressa a exatidão dos demonstrativos Contábeis;
- *Regulares com ressalvas*: quando expressam a existência de impropriedades ou faltas de natureza formal, que não resultem em danos ao erário;
- *Irregulares*: quando advêm da omissão do dever de prestar contas, da prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, anti-econômico ou infração a norma legal ou regulamentar, e de reincidência no descumprimento de determinações do Tribunal;
- *Ilíquidáveis*: quando se apresentam materialmente impossíveis de julgamento de mérito, sendo, neste caso, qualificadas de insanáveis, por serem irregularidades revestidas de tal gravidade que não se resolvem com o simples ajuste de conduta do responsável ou de gestão do órgão fiscalizado, levando inclusive à aplicação de multa prevista em lei.

De acordo com Sarquis, Frigeri e Sousa (2013), ao admitir que compete aos Tribunais de Contas julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, a Constituição Federal consagra a auditoria periódica dos RPPS, com o julgamento anual das contas pelo Tribunal de Contas respectivo.

Segundo os autores, o ato inicial de aposentação e de pensão, rubrica que representa o grande volume de despesas dos regimes próprios, deve ter sua legalidade sancionada pelo Tribunal de Contas com fulcro no inciso III. Por fim, complementam, o inciso IV autoriza a auditoria de risco, por representação, temática ou aleatória, não se restringindo à mera legalidade do processado, e que a Lei 9.717/98 veio ainda esclarecer que ao Tribunal de Contas também incumbe auditorias e inspeções de natureza atuarial.

## 2 O CONTROLE COMO DIMENSÃO DO PRÓ-GESTÃO RPPS

Com fundamento na atribuição de exercer a orientação, a supervisão, a fiscalização e o acompanhamento dos RPPS e estabelecer e publicar parâmetros, diretrizes e critérios de responsabilidade previdenciária na sua instituição, organização e funcionamento, relativos a custeio, benefícios, atuária, contabilidade, aplicação e utilização de recursos e manutenção dos fundos previdenciários, para preservação do caráter contributivo e solidário e do equilíbrio financeiro e atuarial, nos termos do art. 40 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 103/2019, e objetivando auxiliar os entes federativos na melhoria da gestão dos RPPS, por meio do aprimoramento do controle dos ativos e passivos previdenciários e de uma maior transparência no relacionamento com os segurados e a sociedade, o Ministério da Previdência Social, editou a Portaria MPS nº 185/2015, que instituiu 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.

No Manual Pró-Gestão, podem ser identificadas três grandes Cadeias de Valor Agregado em um RPPS: a Cadeia de Valor Operacional, que agrega os processos que direcionam o RPPS para sua finalidade, a Cadeia de Valor de Gestão, que agrega os processos relacionados à gestão e controle do RPPS e a Cadeia de Valor de Suporte, que agrega processos que apoiam os demais processos do RPPS.

Conforme destacado no art. 236 da Portaria MTP nº 1.467/2022, o Manual apresenta que o Pró-Gestão RPPS tem por objetivo incentivar os RPPS a adotarem 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.

Como se pode observar, é recorrente no Pró-Gestão a preocupação com a atividade de controle na gestão dos RPPS. Tanto é que o Manual traz entre os pilares do Pró-Gestão a atividade de controle interno, como o entendimento de que esse pilar contribui para a profissionalização na gestão dos RPPS, a qualificação de seus dirigentes e a introdução de padrões de qualidade nos processos de trabalho. A expectativa, segundo o Manual, é que tais medidas permitam uma maior estabilidade na gestão e consolidação de avanços, evitando que naturais mudanças no comando político do ente federativo resultem em descontinuidade ou retrocessos na gestão previdenciária.

No caso dos RPPS, os controles internos podem ser entendidos como o conjunto de políticas e procedimentos de uma organização para aumentar a probabilidade de que os seus objetivos estratégicos, operacionais, de conformidade e de evidenciação sejam atingidos. Os controles internos devem proporcionar à organização que: a) os riscos que afetam suas atividades sejam mantidos dentro de patamares aceitáveis. b) suas demonstrações contábeis e financeiras reflitam adequadamente suas operações. c) seus procedimentos administrativos sejam operacionalizados em conformidade com bons padrões de ética, segurança e economia (Manual Pró-Gestão, item 3.1).

Ao organizar e disciplinar os sistemas de planejamento e orçamento federal, a Lei nº 10.180/2001 dispõe que o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal visa à avaliação da ação governamental e da gestão dos administradores públicos federais, por intermédio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, e a apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Portanto, deve haver uma sinergia entre Controle Interno e Controle Externo, já que entre as finalidades do Controle Interno está em apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

O Manual do Pró-Gestão RPPS apresenta que, como função

administrativa, controle interno é um sistema de informação e avaliação da organização, com a finalidade de assegurar o cumprimento das leis, regulamentos, normativos internos e diretrizes de planejamento. Os instrumentos adotados pelo controle interno devem ser capazes de utilizar as informações disponíveis, com o propósito de realizar análises de natureza administrativa, financeira e de produtividade concernentes à gestão. Em relação ao aspecto financeiro, o controle interno busca garantir que as demonstrações financeiras sejam elaboradas de acordo com os princípios contábeis, preservando a integridade dos registros contábeis, de modo a salvaguardar os ativos pertencentes à instituição ou sob sua responsabilidade.

No caso dos RPPS, os requisitos para o controle interno de um RPPS procuram estruturar os procedimentos administrativos, para que seja possível a sua verificação e monitoramento permanentes, com vistas a aperfeiçoar os processos decisórios e conferir maior transparência à gestão, e que o ente federativo e a unidade gestora do RPPS devem buscar o aprimoramento do sistema de controle interno com a finalidade de identificar, avaliar, controlar e monitorar os riscos mais relevantes para o RPPS.

### 3 O CONTROLE EXTERNO E OS RPPS

Em sua Resolução nº 05/2018, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) aprovou as diretrizes de controle externo relacionadas à temática "Controle Externo na gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social". De acordo com a Resolução, os Tribunais de Contas possuem competência constitucional e legal para realizar a fiscalização dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS, promovendo transformações por meio de recomendações ou determinações oriundas de processos de fiscalização ou pareceres



prévios nas Contas de Governo.

Nesse contexto, segundo a Resolução, os Tribunais de Contas atuam de forma conjunta e complementar com outras fiscalizações exercidas sobre os Regimes Próprios de Previdência Social, tais como as do Ministério da Fazenda (Secretaria de Previdência – SPREV) e as do Sistema de Controle Interno.

E no âmbito de suas jurisdições e competências, se comprometem a fiscalizar os Regimes Próprios de Previdência Social, observando, no que couber, fiscalizar os Regimes Próprios de Previdência social em temas com materialidade, risco e relevância – tais como gestão atuarial, investimentos, contabilidade pública e normas gerais –, de forma a contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública por meio de recomendações que otimizem a capacidade de gestão, o cumprimento de metas e/ou resultados das políticas públicas.

A Resolução Atricon nº 05/2018 trouxe como justificativa que a previdência dos servidores públicos é tema complexo, que demanda debate nas instâncias política, social, legal, de gestão e de controle, e carece de estudos sob as perspectivas das contas públicas como um todo, da saúde financeira e atuarial do RPPS e do impacto sobre os servidores públicos. E que o contínuo crescimento do déficit financeiro e atuarial ao longo dos anos tem gerado um impacto considerável sobre as finanças públicas, sendo agravado pela ausência de perspectiva de amortização a curto e médio prazos. Esclarece que, além do déficit, o volume de recursos orçamentários destinados ao pagamento de aposentadorias e pensões constitui comumente a maior despesa dentre as funções de governo.

Assim, na visão da Atricon, as iminentes situações previdenciárias dos Regimes Próprios de Previdência Social demonstram a necessidade de aprimoramento dos controles, a fim de possibilitar o alcance do equilíbrio financeiro e atuarial das contas públicas.

No cumprimento de sua função constitucional, a Atricon entende que a atuação dos Tribunais de Contas é de extrema relevância para a eficiência, equidade, melhoria, aprimoramento e transparência da gestão previdenciária. Assim, são objetivos da atuação dos tribunais de contas sobre os RPPS estão:

- a) Promover o desenvolvimento e aprimoramento dos controles sobre os RPPS.
- b) Estimular os Tribunais de Contas na missão de contribuir com a implantação e avaliação do funcionamento do Sistema de Controle Interno dos Regimes Próprios de Previdência Social, a fim de padronizar critérios mínimos para subsidiá-los em suas atuações em pontos-chave e críticos.
- c) Promover o compartilhamento de informações entre os órgãos de fiscalização e supervisão, a exemplo da troca de bases de dados entre os Tribunais de Contas e o Ministério da Fazenda (Secretaria de Previdência – SPREV).
- d) Promover a atuação tempestiva na fiscalização da gestão previdenciária dos servidores públicos.
- e) Fomentar a qualificação constante de todos os que participam de forma direta ou indireta da gestão dos RPPS, tais como: gestores, conselheiros, controladores internos, vereadores, prefeitos, governadores, secretários, membros e servidores dos Tribunais de Contas, com o objetivo de proporcionar o avanço nas principais áreas afetas ao regime, a exemplo da gestão atuarial, investimentos, folha de pagamento, benefícios previdenciários, contabilidade pública e normas gerais.
- f) Promover a reflexão sobre o melhor modelo de estruturação da unidade de fiscalização dos Tribunais de Contas, com recomendação para a instituição de unidade que proporcione 5 a atuação de forma especializada sobre a matéria de Previdência Social, a fim de que as equipes técnicas possam

- adquirir conhecimentos específicos sobre áreas sensíveis.
- g) Estabelecer diretrizes para os Tribunais de Contas concernentes às principais áreas de atuação na fiscalização dos RPPS, exceto quanto à assuntos relacionados ao mérito da matéria de benefícios previdenciários.
  - h) Buscar a uniformização dos entendimentos no âmbito dos Tribunais de Contas e, naquilo que for possível, a compatibilidade com as demais instituições de controle.
  - i) Divulgar em seus portais e incentivar os atores envolvidos na fiscalização e gestão dos RPPS a acompanhar as atividades da ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – relacionadas ao tema de Regimes Próprios Previdência Social.

### 3.1 A Experiência do TCE/SP

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) trouxe uma série de mudanças significativas na organização e nas funções dos órgãos públicos brasileiros, incluindo os Tribunais de Contas, ampliando a competência desses órgãos e fortalecendo o seu papel de auxiliar no controle externo das entidades da administração direta e indireta.

O TCE-SP, como parte integrante desse sistema, em atendimento ao artigo 71, III, que determinou a apreciação da legalidade dos atos de admissão de pessoal, bem como das concessões de aposentadorias e pensões para fins de registro, com o intuito de garantir que tais atos fossem concedidos de forma justa e de acordo com as normas estabelecidas, passou então, a proceder à análise de todas as de aposentadoria, reformas e pensões concedidas pelo Estado. Com o direito à compensação financeira para Estados e Municípios que atendessem aos critérios e limites previstos na Lei nº 9717/1998, o Tribunal realizou um mutirão e procurou realizar a análise da legalidade

dos atos de aposentadoria e pensões concedidas em nível municipal, para que o Município pudesse requerer o benefício.

Com relação às verificações nos Fundos e Regimes Próprios de Previdência, o TCE-SP inicialmente realizava apenas análise de conformidade, similar aos outros órgãos da administração indireta municipal. Entretanto, com as alterações ocorridas ao longo do tempo nas regras previdenciárias e, em especial, com a promulgação da Lei 9717 de 1988, a qual estabeleceu normas gerais de organização e funcionamento aos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), o TCE-SP intensificou de forma mais rigorosa as fiscalizações junto aos Fundos e Regimes Próprios de Previdência, aprimorando o modelo de relatório disponibilizado aos seus agentes, com o intuito de refletir as especificidades e complexidade dos órgãos previdenciários, propondo-se não apenas à uma análise de conformidade, mas também na eficiência da gestão previdenciária.

Além disso, buscando acompanhar o desempenho e segurança dos fundos de investimentos nos quais os órgãos de previdência aplicam seus recursos, foi criado o Programa de Controle de Diretrizes e Indicadores para a Fiscalização dos Regimes Próprios de Previdência (PROFISCO) em abril de 2014.

Em razão complexidade e singularidade dos temas associados à previdência, os quais englobam legislação específica, regras atuariais e de investimentos dos recursos previdenciários, o Tribunal de Contas percebeu a necessidade da coleta de diversos dados previdenciários para auxiliar a fiscalização na análise do diagnóstico da situação previdenciária das entidades de previdência. Assim, com a ajuda do sistema AUDESP – Auditoria Eletrônica do Estado de São Paulo – foram criados demonstrativos para auxiliar o exame dos fundos de investimentos.

O primeiro demonstrativo é o Relatório de Investimentos dos Regimes Próprios de Previdência – RIRPP, desenvolvido em 2015. Esse

relatório é construído sobre as informações que são fornecidas pelos jurisdicionados com periodicidade de entrega mensal, sendo que o sistema gera um relatório (analítico ou sintético) e a fiscalização analisa os investimentos da entidade, e dentre as diversas análises, pode-se listar alguns exemplos de verificações efetuadas:

- Se os investimentos estão dentro dos limites da Resolução CMN e da Política de Investimentos do RPPS;
- Validar o enquadramento com aquele do Ministério da Previdência;
- É possível analisar se há perdas significativas seguidas;
- Verificar os valores de resgates e reinvestimentos;
- Verificar o prazo de resgate;
- Verificar o tempo de atuação e o patrimônio sob a responsabilidade do gestor e da administradora.

Com intuito de melhorar e agilizar a análise do RIRPP, foi desenvolvido em 2016 o Sistema Delphos (para uso interno), o qual utiliza as informações do relatório de investimentos e gera outros relatórios para a fiscalização para análise da consistência e desempenho dos fundos de investimentos dos RPPS.

Com a reforma previdenciária ocorrida em 2019 estabelecendo novas regras de transição, tais quais, mudanças de alíquotas de contribuição progressivas, equilíbrio atuarial e financeiro, obrigatoriedade da instituição do regime de previdência complementar, vedação da instituição de novos regimes próprios de previdência, o objetivo final do PROFISCO foi ampliado, resultando, no mesmo ano, na criação da Coordenadoria de Fiscalização e Controle dos Regimes Próprios de Previdência, COFISCO – PREVIDÊNCIA, com o objetivo de apoiar a fiscalização com o desenvolvimento de ferramentas tecnológicas, além de treinamentos aos servidores que procuram auxiliar e aperfeiçoar os trabalhos de auditoria nos órgãos de

previdência (Manual IEG-PREV-2024).

Além disso, considerando a necessidade de evolução metodológica na área da fiscalização, identificou-se a necessidade da criação de um índice que pudesse auferir uma ampla gama de temas relacionados à gestão previdenciária, proporcionando uma análise mais abrangente e detalhada, visando promover a eficiência, a transparência e a sustentabilidade das práticas previdenciárias nos municípios sob a jurisdição do TCE-SP. Assim, o Índice de Efetividade da Gestão Previdência Municipal (IEG-Prev) foi desenvolvido em 2019 como piloto, e passou a ser obrigatório a partir de 2020. Os dados para apuração do índice são coletados por meio de questionários aplicados aos órgãos e entidades municipais, e, por consequência, todas as informações subsidiam a análise das contas das entidades previdenciárias realizadas por esta Corte de Contas.

O IEG-Prev/Municipal busca avaliar a conformidade dos entes municipais com a legislação vigente e a implementação de boas práticas na administração previdenciária. Este índice visa destacar a presença de possíveis passivos previdenciários junto ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e/ou Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), além de buscar avaliar o impacto das obrigações previdenciárias sobre as finanças municipais, com enfoque especial na capacidade do município em honrar seus compromissos e dívidas previdenciárias sem comprometer sua sustentabilidade fiscal.

Assim sendo, o índice contempla sete áreas temáticas relevantes ao sistema previdenciário: (i) Contribuições; (ii) Endividamento; (iii) Atuária; (iv) Investimentos; (v) Benefícios; (vi) Sustentabilidade dos RPPS e (vii) Fidedignidade das informações. O questionário é disponibilizado de acordo com o tipo de órgão (Prefeitura, Câmara, Administração Indireta e RPPS), combinando dados de informações preenchidas pelos órgãos municipais e dados obtidos do sistema AUDESP. O IEG-Prev/Municipal possui cinco faixas de resultados, definidas a partir das notas

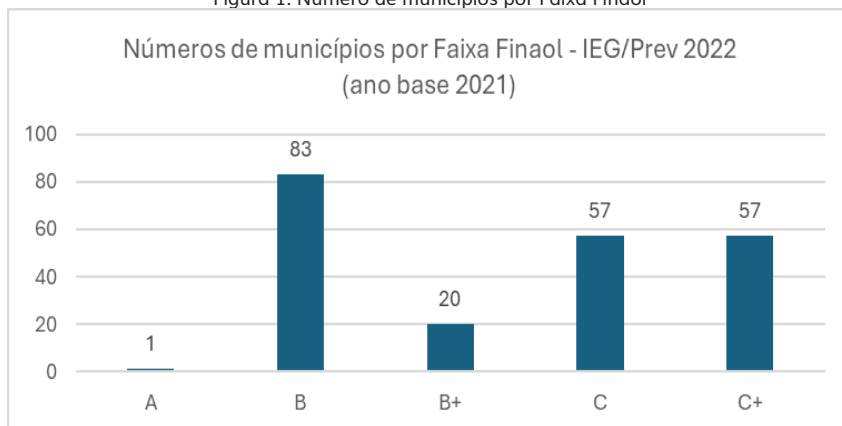
obtidas nas áreas temáticas dos 4 (quatro) tipos de questionários:

- Faixa A – Altamente Efetiva - maior ou igual a 95% da nota máxima e nota igual ou maior que 90 em todos os tipos de questionários aplicados no município;
- Faixa B+ - Muito Efetiva – maior ou igual a 85% e menor que 95% da nota máxima;
- Faixa B – Efetiva - maior ou igual a 70% e menor do que 85% da nota máxima;
- Faixa C+ - Em fase de adequação – maior ou igual a 60% e menor que 70% da nota máxima;
- Faixa C – Baixo nível de adequação – menor que 60% da nota máxima

A apuração e a divulgação de nota deste índice estão sendo aplicadas somente aos municípios que possuem RPPS, sendo que as informações relativas ao RGPS são utilizadas internamente pela fiscalização desta Corte de Contas. Atualmente, no estado de São Paulo, existem 218 municípios que possuem Regime Próprio de Previdência ativos, os quais são fiscalizados pelo Tribunal de Contas do Estado (Obs.: já excluído o município de São Paulo).

Os resultados, manuais, listagem das faixas dos municípios, respostas dos municípios e Anuário com o relatório de informações gerenciais que consolida os resultados do IEG-Prev/Municipal estão disponíveis para consulta pública no site do TCE-SP. Esse compêndio de recursos pode ser acessado por meio do link [https://painel.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3Aieg\\_prev%3Aiegprev.wcdf/generatedContent?userid=anony&password=zero](https://painel.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3Aieg_prev%3Aiegprev.wcdf/generatedContent?userid=anony&password=zero). Essa iniciativa do TCE-SP reforça seu compromisso com o papel de órgão de controle externo, promovendo a transparência e permitindo que a sociedade exerça o Controle Social de forma ativa. Segue abaixo as faixas de notas obtidas pelos Municípios que possuem RPPS:

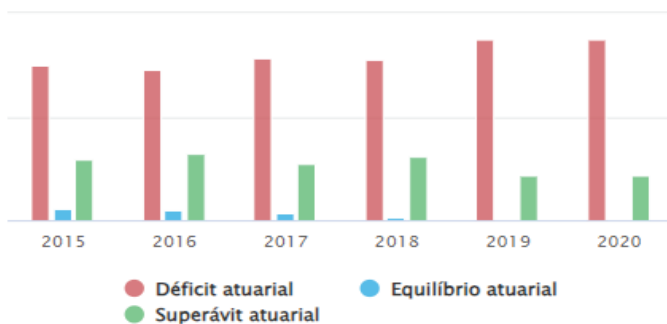
Figura 1: Número de municípios por Faixa Finaol



Fonte: elaborado pelos autores (2024) a partir de dados extraídos do arquivo "Listagem com as faixas dos municípios para o IEG-PREV 2022" (SÃO PAULO, 2022).

Da Figura acima observa-se que apenas um município encontra-se na faixa A – Muito Efetiva representando 0,46% do total, e 38,07% representam a faixa B, totalizando 83 municípios. Além das notas, o infosite do Tribunal traz outras análises específicas por assuntos abordados no IEG-Prev/Municipal. Apresentamos alguns exemplos:

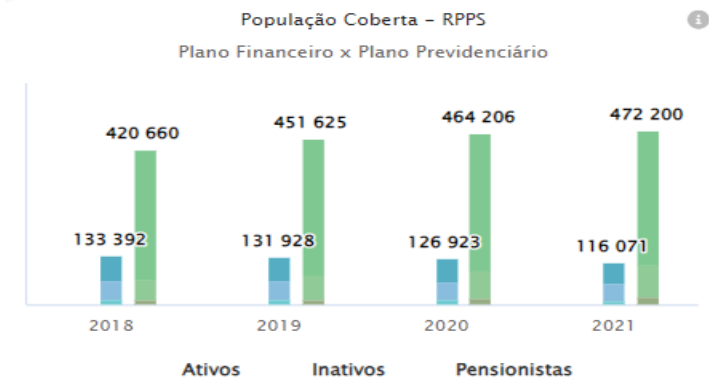
Figura 2: Situação Atuarial dos RPPS  
Situação Atuarial dos RPPS  
Quantidade de Municípios



Fonte: São Paulo ((2022)).

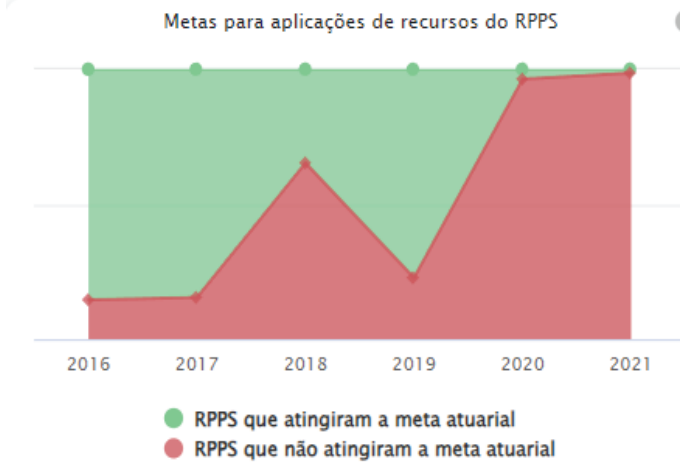


Figura 3: População Coberta – RPPS



Fonte: São Paulo ([2022]).

Figura 4: Metas para aplicações de recursos do RPPS



Fonte: São Paulo ([2022]).

Os exemplos acima são os resultados obtidos pelo questionário do IEG-Prev 2022 (Ano-Base 2021). Os resultados do IEG-Prev 2023 (Ano-Base 2023) estão sendo finalizados e devem ser publicados até o final de abril de 2024. A título de informação, no site do IEG-PREV é possível selecionar também o Município que se pretende avaliar. No

exercício de 2020, o TCE-SP desenvolveu outros relatórios objetivando trazer à fiscalização mais subsídios para análise das contas dos RPPS. São Eles:

- a) Demonstrativo de Receitas Previstas e Arrecadadas – DRPA – Comunicado Audep 09/2020. As informações deste demonstrativo são fornecidas pelos jurisdicionados e a periodicidade da entrega é quadrimestral. A utilização desse demonstrativo visa o acompanhamento da arrecadação dos RPPS. O sistema emite um alerta caso haja arrecadação aquém do previsto.
- b) Demonstrativo da Rentabilidade e Evolução da Carteira de Investimentos – DREI – Comunicado Audep 32/2020. As informações deste demonstrativo são fornecidas pelos jurisdicionados e a periodicidade da entrega é trimestral. O relatório demonstra se a rentabilidade foi igual, menor ou maior que a meta atuarial. A fiscalização o utiliza para acompanhamento rentabilidade dos investimentos, e o sistema emite um alerta caso haja rentabilidade aquém do previsto.
- c) Demonstrativo de Parcelamentos – DP – Comunicado Audep 09/2020. As informações deste demonstrativo são fornecidas pelos jurisdicionados e a periodicidade da entrega é quadrimestral. O relatório demonstra as entidades que possuem parcelamento junto ao RPPS, para que a fiscalização realize o acompanhamento do recebimento de cada parcela, além de observar se houve pagamento pelas entidades de valores menores do que a previsão.

Com o objetivo de fortalecer seu caráter pedagógico, o TCE-SP atualizou seus manuais, inclusive sobre Previdência Municipal, considerando as recentes mudanças legislativas, atualizações referentes à da jurisprudência da Casa e novas orientações internas. Essa iniciativa visa proporcionar aos gestores e ordenadores de despesa acesso a informações atualizadas, capacitando-os com o conhecimento

necessário para minimizar erros técnicos que possam ocorrer.

Aproveitando as atualizações anuais, o TCE-SP enriqueceu seu acervo de recursos disponibilizando para as Entidades de Previdência sob sua jurisdição roteiros contábeis específicos para os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS). Estes roteiros foram desenvolvidos com a colaboração da Prof. Dr<sup>a</sup>. Diana Vaz de Lima e o Prof. Otoni Gonçalves Guimarães, ambos renomados especialistas em RPPS e membros da Associação Brasileira de Institutos de Previdência Estaduais e Municipais (ABIPEM). A elaboração destes roteiros contou com a valiosa colaboração de contadores de Institutos de Previdência, que se prontificaram a contribuir. Essa iniciativa representa um esforço conjunto para aprimorar as práticas contábeis no âmbito dos RPPS. Os roteiros contábeis podem ser acessados por meio do link <https://www.tce.sp.gov.br/audesp/documentacao>.

Por último, importante ressaltar que o TCE-SP tem se dedicado continuamente no aprimoramento de suas fiscalizações junto aos RPPS, além de recursos educativos aos entes jurisdicionados. Tais iniciativas tem como objetivo promover uma administração pública mais efetiva e transparente, assegurando que, tanto os gestores como a sociedade, estejam adequadamente informados para o desempenho de suas responsabilidades de forma consciente e efetiva.

### 3.2 A Experiência do TCE/RS

O dia 19 de março de 2015 ficou marcado na história do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) pela posse dos primeiros auditores<sup>1</sup> com bacharelado em ciências atuariais. Nesta ocasião, três atuárias foram nomeadas para o cargo. Posteriormente,

<sup>1</sup> À época, a nomenclatura do cargo era "Auditor Público Externo", entretanto a nomenclatura vigente é "Auditor de Controle Externo"

outros três auditores com bacharelado em ciências atuariais foram nomeados (um em 2017 e os dois restantes, em 2018). Antes disso, as auditorias nos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) se limitavam às licitações, contratos, folha de pagamento, entre outras atividades de gestão da atividade meio, da mesma forma como tradicionalmente as auditorias eram realizadas nos demais órgãos, poderes e autarquias.

Com a entrada dos atuários, o foco das auditorias passou para as atividades finalísticas destes regimes, como o resultado das avaliações atuariais, por exemplo. Porém, os dados dos RPPS que a equipe de auditoria possuía eram de certa forma limitados e não possuíam uma atualização constante por parte da Secretaria de Previdência Social (SPREV). Desta forma, a equipe de auditoria utilizava estes dados para elaborar uma matriz de risco, objetivando auditar aqueles RPPS que possuíssem maior criticidade, materialidade e relevância. Porém, o estado do Rio Grande do Sul é a unidade de federação com maior quantitativo de RPPS, tendo registrado em 2023 um total de 331 regimes previdenciários<sup>2</sup>. Desta forma, apenas uma parcela muito reduzida de RPPS eram auditados, enquanto a maioria ficava sem um controle de suas ações.

Era necessário portanto, que uma mudança estrutural fosse realizada. Em 2020, o TCE-RS começou a implementar uma política de prevenção ao dano, isto é, priorizar as auditorias concomitantes, através de acompanhamentos e monitoramentos. Neste sentido, a equipe de auditoria de RPPS começou a desenvolver uma série de painéis e relatórios, utilizando dados dos principais demonstrativos<sup>3</sup> do sistema CADPREV, além de informações de emissão dos Certificados de Regularidade Previdenciária (CRP) possibilitando, de forma simples

<sup>2</sup> Fonte: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/estatisticas-da-previdencia/painel-estatistico-da-previdencia/regimes-proprios-de-previdencia-social-1/regime-previdenciario-dos-entes-federativos>. Acesso em: 15 mar. 2024.

<sup>3</sup> Demonstrativo de Aplicações e Investimentos dos Recursos (DAIR), Demonstrativos do Resultado da Avaliação Atuarial (DRAA) e Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses (DIPR).

e visual, levantar diversas informações de um RPPS específico, e ainda fazer verificações específicas de todos os RPPS, através da elaboração de planilhas de verificação. Este assunto foi explorado no artigo intitulado “Análise de dados previdenciários: experiências e possibilidades”, publicado na Revista do TCE-RJ, de autoria de Gustavo Carrozzino (Auditor de Controle Externo do TCE-RS) e Marcos Silva (Técnico de Controle Externo do TCE-RJ) (CARROZZINO; SILVA, 2023).

A criação dessas planilhas possibilitou que uma equipe enxuta pudesse fazer diversas análises estruturadas, monitorando diversos pontos específicos dos 330 RPPS municipais do Rio Grande do Sul. Entretanto, a utilização destas planilhas ficava restrita à equipe de auditoria dos RPPS. Dada a importância desta ferramenta, o TCE-RS implementou em 2023 o BI-Previdenciário, uma ferramenta de visualização de dados em QlikSense, que passou todos os painéis, relatórios e levantamentos realizados na planilha para o ambiente de Intranet. Desta forma, qualquer auditor da Casa poderá buscar as informações que antes estavam restritas aos atuários, de forma ainda mais rápida.

Além disso, estas planilhas possibilitaram a inclusão de 5 itens de controle nos Relatórios de Contas Anuais - RCA (para os Executivos municipais que têm seus RPPS estruturados como fundos) e Relatórios de Contas Ordinárias - RCO (para as autarquias previdenciárias municipais) para os exercícios 2021 e 2022. Nestes itens, todas as análises eram realizadas de forma automática, utilizando ferramentas condicionais, de forma que o auditor responsável pela elaboração de cada relatório precisasse apenas verificar a veracidade dos fatos narrados em cada item, sem a obrigatoriedade de conhecer a fundo a matéria relatada.

Em alguns casos, a falta de atualização das informações extraídas e fornecidas pelo Ministério da Previdência Social (MPS) fornecia uma análise defasada da situação. Assim, bastava aguardar a atualização das informações e gerar novamente o capítulo referente ao RPPS,

que todas as análises eram atualizadas. Desta forma, foi possível verificar, por exemplo:

- se o valor do Passivo Atuarial informado no Balanço Patrimonial era aquele informado pelo atuário no DRAA de mesma data-focal;
- se o DRAA foi enviado tempestivamente;
- como o resultado atuarial evoluiu nos últimos 3 exercícios;
- se o município possuía CRP durante o exercício em análise;
- o enquadramento dos investimentos do RPPS na data do último DAIR enviado pelo RPPS no exercício em análise.

Em relação a este último ponto de verificação, o TCE-RS não utilizou o enquadramento<sup>4</sup> declarado pelo RPPS no DAIR, e sim a listagem de enquadramento dos fundos fornecido pelo MPS. Ainda neste item, outras quatro informações eram verificadas:

- A possível existência de investimentos em um único fundo, com participação superior a 20% (vinte por cento) das aplicações dos recursos do RPPS;
- A possível existência de investimentos do RPPS em um único fundo com participação superior ao limite estabelecido pela CNM;
- a possível existência de investimentos em fundos vedados pela então Secretaria de Previdência do Ministério do Trabalho e Previdência, de acordo com a Resolução CMN n.º 4.604/2017;
- e a possível existência de investimentos em fundos que não possuem administrador ou gestor que tenha instituído comitê de auditoria e comitê de riscos.

<sup>4</sup> Para o exercício de 2021, verificou-se o enquadramento à Resolução CMN n.º 3.922/2010. Já para exercício de 2022, verificou-se o enquadramento à Resolução CMN n.º 4.963/2021.

Para o exercício 2021, foi constatada alguma falha no item referente a investimentos para 21 RPPS. Já para o exercício de 2022, no momento da elaboração deste artigo, o número de RPPS que apresentavam falha neste item era de 56, entretanto muitos destes processos ainda se encontram em fase de instrução, ou seja, aguardando a manifestação dos gestores ou a análise de suas respostas. Como nada é uma via de mão única, em algumas análises de esclarecimentos de apontamentos das análises de investimentos em fundos que não possuem administrador ou gestor que tenha instituído comitê de auditoria e comitê de riscos, foi verificado que houve alterações de alguns gestores e/ou administradores de alguns fundos de investimento, e a listagem<sup>5</sup> fornecida pelo MPS em seu sítio eletrônico estava desatualizada. Desta forma, a equipe de auditoria de RPPS do TCE-RS buscou no sítio eletrônico da CVM<sup>6</sup> o CNPJ do gestor e do administrador de todos os fundos de investimento constantes da planilha de enquadramento divulgada pelo MPS, de forma a atualizar a análise. Ato contínuo, a informação foi repassada aos técnicos daquele ministério, que atualizou o arquivo em seu sítio eletrônico.

Sabemos que nem arranhamos o potencial de monitoramentos, verificações e coleta de dados para auditorias, mas com as ferramentas de análise de dados construídas (e em constante evolução), estamos certos de que iremos ampliar a fiscalização e monitoramento dos RPPS do Rio Grande do Sul, contribuindo para a evolução da gestão destes regimes previdenciários. Por fim, há que se destacar que os Tribunais de Contas vêm compartilhando conhecimento e ferramentas de controle não só através da Rede Integrar<sup>7</sup>, mas informalmente também através de uma rede de apoio (ou grupo de *WhatsApp*) conhecida como Rede-RPPS.

5 Disponível em: [https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/menu-investimentos/arquivos/2023/planilha\\_enquadramento\\_fundos\\_publicacao\\_28\\_12\\_2023\\_cgaci.xlsx](https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/menu-investimentos/arquivos/2023/planilha_enquadramento_fundos_publicacao_28_12_2023_cgaci.xlsx). Acesso em: 15 mar. 2024.

6 Disponível em: <https://dados.cvm.gov.br/dataset/fi-cad>. Acesso em: 15 mar. 2024.

7 "A Rede Integrar de Políticas Públicas Descentralizadas, ou somente Rede Integrar, é uma rede colaborativa, formada pelos Tribunais de Contas do Brasil, por meio do Acordo de Cooperação Técnica entabulado entre IRB, ATRICON, TCU e Tribunais de Contas aderentes, com o objetivo de estabelecer cooperação técnica para fiscalização e aperfeiçoamento do ciclo de implementação de políticas públicas descentralizadas no Brasil" (REDE INTEGRAR, ©2023).

Muitos avanços de cada Tribunal de Contas encontram auxílio, apoio ou inspiração em projetos de outros Tribunais de Contas. O próprio BI-Previdenciário do TCE-RS foi inspirado na parte previdenciária do Painel de Controle do TCE-ES<sup>8</sup>. Desta forma, o controle externo dos RPPS por parte dos Tribunais de Contas tem avançado a passos largos.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Geralmente a relação entre o auditado e o auditor não é fluida, muitas questões comportamentais acabam interferindo em uma relação que deveria ser mais próxima para o bem das contas públicas. Nos RPPS, não é diferente. Neste capítulo apresentamos o quanto a atuação do controle externo é importante para a boa gestão dos RPPS, e o quanto ela pode ser decisiva para que os gestores a frente de suas respectivas unidades gestoras possam se precaver de futuras responsabilizações.

Conhecer o papel do controle externo, as ações que movem os Tribunais de Contas e como a própria estrutura de controle vê a sua atuação no âmbito do RPPS é importante para todos os envolvidos na regulação, fiscalização e gestão dos RPPS possam compreender a magnitude da sua importância e como essas relações devem se estabelecer.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON). *Resolução Atricon N° 05/2018*. Aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon n° 3214/2018, relacionadas à temática "Controle Externo na gestão dos Regimes Próprios

<sup>8</sup> Disponível em: <https://paineldecontrole.tcees.tc.br/>. Acesso em: 15 mar. 2024.



de Previdência Social". Brasília: ATRICON, 2018.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. Secretaria de Previdência. Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social. *Manual do Pró-Gestão RPPS: Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*, instituído pela Portaria MPS nº 185/2015. Versão 3.5. Brasília: Ministério do Trabalho e Previdência, 2024.

CADPREV. Disponível em: <https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/pages/index.xhtml>. Acesso em: 15 mar. 2024.

CARROZZINO Gustavo A. SILVA, Marcos F. Análise de dados previdenciários: experiências e possibilidades. *Revista do TCE-RJ*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 72-83, jan./jul. 2023.

LIMA, Diana Vaz de. *Orçamento, contabilidade e gestão no setor público*. 2. ed. São Paulo: Atlas/GEN, 2022.

REDE INTEGRAR. ©2023. Disponível em: <https://redeintegrar.irbcontas.org.br/>. Acesso em: 15 mar. 2024.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas. *IEG-PREV/Municipal: Listagem com as faixas dos municípios para o IEG-PREV 2022 (Ano-base 2021)*. São Paulo: TCESP, 2022. Disponível em: [https://painel.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3Aieg\\_prev%3Aiegprev.wcdf/generatedContent?userid=anony&password=zero](https://painel.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3Aieg_prev%3Aiegprev.wcdf/generatedContent?userid=anony&password=zero). Acesso em: 15 mar. 2024.

SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo; FRIGERI, Celso Atilio; SOUSA, Daphne de Abreu. O controle externo dos Regimes Próprios pelos Tribunais de Contas. In: MOGNON, Alexander (Coord.). *Regimes Próprios: aspectos relevantes*, v. 7. São Bernardo do Campo: APEPREM, 2013.

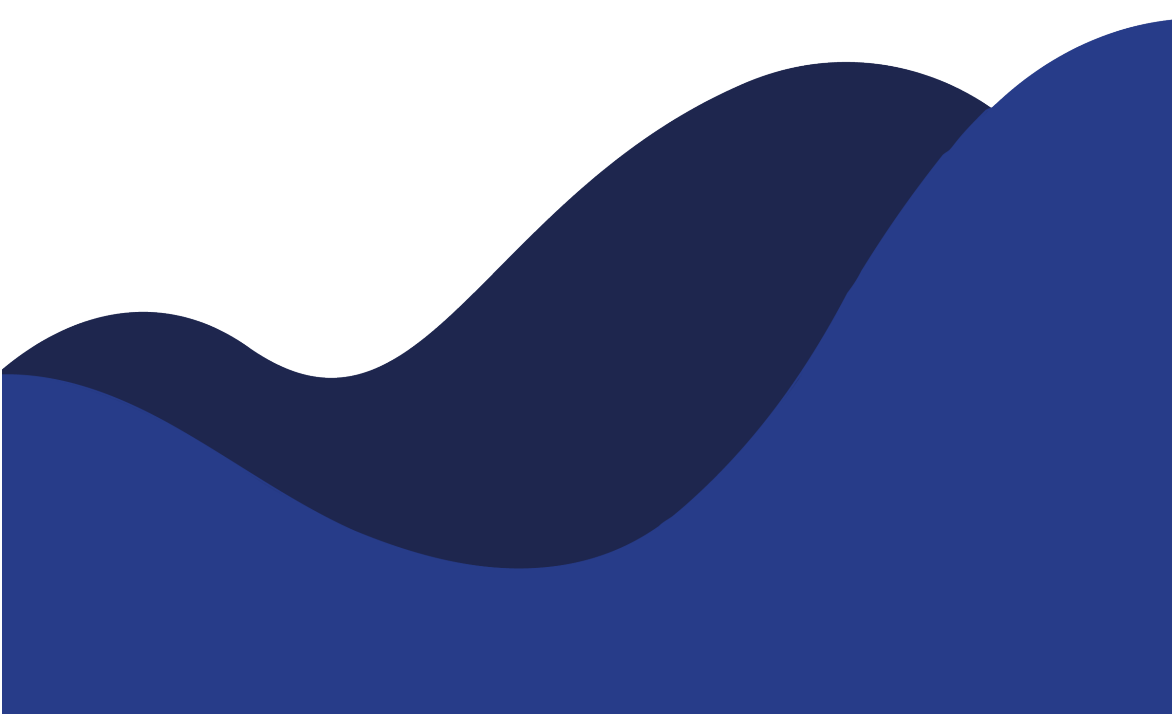
# **5** **A PENSÃO POR MORTE: ANÁLISE DE ALGUNS TEMAS CANDENTES NO RPPS**

## **Miguel Horvath Júnior**

Procurador Federal AGU. Professor Livre Docente pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP. Doutor em Direito Previdenciário pela PUC-SP, Mestre em Direito das Relações Sociais pela PUC-SP. Coordenador e Professor no Núcleo de Direito Previdenciário da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP. Professor da Graduação e do Programa de Pós Graduação stricto sensu da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor Convidado do Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas da Fundação Getulio Vargas – MPGPP FGV. Autor de diversos livros e artigos. Ocupante da Cadeira de n. 25 da Academia Brasileira de Direito da Seguridade Social (ABDSS).

## **Magadar Rosália Cosa Briguet**

Procuradora do Município de São Paulo, aposentada. Advogada militante. Consultora em Regimes Próprios Previdenciários. Atuou como consultora jurídica da ABIPEM e APEPREM. Professora e Palestrante.



## 1 INTRODUÇÃO

Um dos riscos sociais mais impactantes com certeza é a morte. Razão pela qual o benefício pensão por morte tem relevante importância nos sistemas previdenciários. Com as alterações significativas desde 2015 e notadamente em face da Emenda Constitucional 103/2019, é obrigatória a reflexão sobre alguns temas relativos a esta prestação previdenciária.

A morte é a certeza mais trágica que se tem na vida humana e pode ser analisada sob vários aspectos, como o filosófico, o religioso, o civil e o previdenciário, dentre outros.

Para a previdência, a morte constitui um acontecimento do qual decorrem consequências, qual seja, a de fazer surgir para os beneficiários o direito a prestações econômicas que lhes garantam a sobrevivência.

No direito previdenciário, o direito à pensão é um *jus proprium*, que não tem a natureza do direito sucessório pelo qual os bens do falecido são transmitidos aos herdeiros, mas da condição de dependência econômica estabelecida de forma rigorosa pela lei. A proteção previdenciária não está baseada no dano sofrido pelo segurado, mas na necessidade de atender às necessidades sociais daqueles que dependiam economicamente do falecido.

Essa particular característica da pensão por morte muitas vezes não é compreendida por muitos que julgam ser a pensão por morte um direito sucessório, um bem deixado pelo segurado falecido, que deve necessariamente ser transmitido para seus herdeiros e sucessores ou um seguro de vida fundado no direito de contrapartida pelo pagamento das contribuições previdenciárias.

As discussões travadas em certos pontos que permeiam a

pensão por morte previdenciária parecem não ter fim e o Poder Judiciário, chamado a compor os litígios, nem sempre responde aos anseios dos interessados, quer sejam eles os beneficiários, quer sejam as unidades gestoras dos regimes previdenciários.

Enfim, embora o legislador procure concretizar o anseio da sociedade, ao editar a legislação previdenciária, nem sempre consegue atingir o objetivo, que é de pacificar os conflitos, sem perder de vista a conciliação dos interesses, com a demandada sustentabilidade dos regimes previdenciários.

Importante consignar, ainda, que a jurisprudência do STF foi firmada no sentido de que entre os princípios de observância obrigatória pela Constituição e pelas leis dos Estados-membros (aqui incluídos também os Municípios), se encontram os contidos no art. 40 da Carta Magna Federal (ADI 101; ADI 178 e ADI 755; ADI 369; ADI 4.698).

Assim, sempre é bom lembrar que a Constituição Federal e as Emendas Constitucionais que a sucederam, no que toca às pensões por morte, atuaram no sentido de prever, apenas, o critério de cálculo e o de reajuste dos benefícios, suscitando questionamentos no tocante à competência dos entes federativos no sentido de usufruírem de autonomia para fixar o rol de dependentes, maioria previdenciária, aspectos ligados à dependência econômica, forma de rateio, reversão e extinção do benefício.

A edição da Emenda Constitucional n. 20/1998, trouxe a previsão do § 12 do art. 40, que ficou conhecida por implantar o princípio do paralelismo, a significar, para muitos, que o plano de benefícios do RGPS, previsto na Lei nº 8.213/91 seria o norte a ser seguido pelos RPPS obrigatoriamente.

§ 12 - Além do disposto neste artigo, o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social. A nova

redação prevista na EC 103/2019: §12. Além do disposto neste artigo, serão observados, em regime próprio de previdência social, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o Regime Geral de Previdência Social. (BRASIL, 1998).

Por outro lado, a Emenda Constitucional n. 103/2019, previu, para os servidores federais, no §4º do art. 23, que o tempo de duração da pensão por morte e das cotas individuais por dependente até a perda dessa qualidade, o rol de dependentes e sua qualificação e as condições necessárias para enquadramento serão aqueles estabelecidos na Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, ou seja, possibilitando a clara intenção do legislador constituinte derivado em aproximar o RPPS do RGPS.

Com a desconstitucionalização das regras de aposentadoria e pensão por morte, promovida pela Emenda Constitucional n. 103/2019, os entes federativos não estão obrigados à observância do § 4º do art. 23, mas constitui uma preciosa direção na busca da almejada igualdade de tratamento entre os beneficiários do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS).

Neste artigo, procuramos discorrer sobre alguns aspectos que causam certa turbulência no âmbito dos RPPS, como a paridade nas pensões por morte, o menor sob guarda, a filiação afetiva, o filho maior inválido, o poliamor e a dependência econômica, no caso dos casados e daqueles que mantêm união estável.

## 2 PARIDADE NAS PENSÕES POR MORTE

Uma das inovações trazidas pela Emenda Constitucional nº 41, de 31.12.2003, foi a extinção da paridade como critério de reajustamento das aposentadorias e pensões por morte, garantindo apenas, como exceção, nos casos de aposentadoria nas regras de transição (art. 3º e 6º).

A regra do reajustamento das aposentadorias e pensões por morte ficou prevista no art. 40, § 8º, da CF<sup>1</sup>.

A paridade conceitua-se forma de revisão dos proventos de aposentadoria e das pensões por morte aos quais foi assegurada a aplicação dessa regra, que ocorrerá na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração ou subsídio dos segurados em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos segurados, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão de pensão por morte, desde que tenham natureza permanente e geral e sejam compatíveis com o regime jurídico dos segurados em atividade, na forma da lei. (inciso XX, Portaria do MPS nº 1.467, de 02 de junho de 2022)

De outro lado, a pensão regula-se pelo princípio do *tempus regit actum*, ou seja, aplica-se a lei vigente na data do óbito do segurado.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem, inclusive, verbete sumulado nos seguintes termos: “Súmula 340. A lei aplicável à concessão de pensão previdenciária por morte é aquela vigente na data do óbito do segurado” (BRASIL, 2007).

Algumas exceções em relação à regra de paridade estão previstas nas regras de transição de aposentadoria da Emenda Constitucional n. 41 (art. 3º e 6º) e na Emenda Constitucional n. 47/2005, nesse caso, inclusive, estende-se a garantia às pensões por morte decorrentes das aposentadorias concedidas com base nesse dispositivo.

<sup>1</sup> Na EC 20/98 o dispositivo continha a seguinte redação: “§ 8º Observado o disposto no art. 37, XI, os proventos de aposentadoria e as pensões serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e aos pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei” (BRASIL, 1998).

A Emenda Constitucional n. 70, de 29 de março de 2012, ao introduzir o art. 6º-A à EC nº 41, garantiu que as pensões decorrentes dessa aposentadoria (por invalidez) (com integralidade e paridade) também estivessem asseguradas com a paridade.

No regime previsto na Emenda Constitucional n.103/ 2019, às pensões está garantido o reajustamento que preserve o valor real do benefício (§ 8º do art. 40, na redação prevista na EC 41, sem alteração pela EC 103).

Com a desconstitucionalização prevista pela Emenda Constitucional n.103/2019, os entes que promoveram a reforma da previdência de seus servidores, instituíram em suas respectivas leis o critério de cálculo das pensões por morte de seus segurados, bem como o do reajuste desses benefícios, considerando-se o teor do § 8º do art.40 da CF, que, como vimos, é de obrigatoria observância pelos entes federativos.

Em suma, como se pode verificar, além das pensões por morte concedidas anteriormente à EC 41, com direito ao reajustamento sob o critério da paridade (art.7º da emenda), algumas exceções foram previstas: as decorrentes de aposentadoria concedida com fundamento no art. 3º da EC 47 e as derivadas das aposentadorias por invalidez, previstas na EC 70 (art. 6º-A incluído na EC 41).

Além dessas hipóteses, outra situação ficou excepcionada, abrigada pela jurisprudência do STF, firmada no RE 603580<sup>2</sup>, com repercussão geral reconhecida (tema 396), com a tese firmada seguinte: "Os pensionistas de servidor falecido posteriormente à EC nº 41/2003

2 "Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. PREVIDENCIÁRIO. PENSÃO POR MORTE. INSTITUIDOR APOSENTADO ANTES DA EMENDA CONSTITUCIONAL 41/2003, PORÉM FALECIDO APÓS SEU ADVENTO. DIREITO DO PENSIONISTA À PARIDADE. IMPOSSIBILIDADE. EXCEÇÃO: ART. 3º DA EC 47/2005. RECURSO EXTRAORDINÁRIO A QUE SE DÁ PARCIAL PROVIMENTO. I – O benefício previdenciário da pensão por morte deve ser regido pela lei vigente à época do óbito de seu instituidor. II – Às pensões derivadas de óbito de servidores aposentados nos termos do art. 3º da EC 47/2005 é garantido o direito à paridade. III – Recurso extraordinário a que se dá parcial provimento" (BRASIL, 2015).

têm direito à paridade com servidores em atividade (EC nº 41/2003, art. 7º), caso se enquadrem na regra de transição prevista no art. 3º da EC nº 47/2005. Não têm, contudo, direito à integralidade (CF, art. 40, § 7º, inciso I)“.

Como se pode verificar, nas situações retratadas, trata-se de um direito sob condição, vale dizer, uma garantia para que as pensões futuras decorrentes das aposentadorias concedidas com fundamento nos referidos dispositivos constitucionais, fossem contempladas com a paridade, independentemente da regra de cálculo a que estivessem submetidas.

No direito sob condição, há um vínculo com acontecimento futuro e incerto – a morte do segurado aposentado - para que ele se torne eficaz.

Nos termos do § 2º do art. 6º da LINDB, “§ 2º Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixo, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbítrio de outrem” (BRASIL, 1942).

Dessa maneira, os beneficiários das pensões por morte decorrentes das aposentadorias concedidas com fundamento no art. 3º da EC 47/2005, art. 6º -A da EC 41/2003 ou se enquadrem na situação prevista no tema 396 de repercussão geral, decidido pelo STF, poderão requerer que, independentemente do critério de cálculo da pensão (esse, sim, será o previsto na lei vigente da data do óbito do segurado), seja-lhes garantido que o benefício seja concedido com o critério de reajuste da paridade, o que, fatalmente, implicará a revisão do cálculo do benefício, sempre que concedida vantagem que, por sua natureza, deva ser estendida aos aposentados e pensionistas em cujo benefício ficou estabelecida essa garantia<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> A consolidada jurisprudência dos nossos Tribunais, em especial, do STF tem garantido a paridade, desde que a vantagem tenha as características de permanência e generalidade e seja



### 3 O MENOR SOB GUARDA NA PENSÃO POR MORTE DO SEGURADO

Um dos temas mais polêmicos e instigantes dos regimes de previdência, seja no RGPS ou nos RPPS, é o da concessão da pensão por morte a menor sob guarda do segurado.

No âmbito do RGPS, a redação original do art. 16 da Lei nº 8.213/91 previa o menor sob guarda do segurado, ao lado do enteado e menor sob tutela e que não possuísse condições suficientes para seu sustento, como beneficiário da pensão por morte.

A Lei n. 8.112/90 (regime jurídico dos servidores federais) em sua redação original também previa o menor sob guarda como beneficiário da pensão por morte (art. 217, inciso II, alínea "b").

Com a edição da Lei nº 9.528/97 (originada da MP 1.596/97) houve a exclusão do menor sob guarda do rol de beneficiários da pensão por morte.

A discussão que se travou sobre a matéria centrou-se na antinomia da lei previdenciária em relação ao Estatuto da Criança e do Adolescente, que é categórico na previsão de que a guarda do menor confere-lhe a condição de dependente, para todos os fins e efeitos de direito, inclusive previdenciários (§ 3º do art. 33 do Estatuto).

A orientação, inclusive jurisprudencial, que parece predominar, é a de que prevalece o Estatuto da Criança e do Adolescente, com fundamento no critério da especialidade e da disposto no art. 227, § 2º da Carta Magna. Vale dizer: o menor sob guarda faz jus à pensão por morte de seu instituidor.

---

compatível com o regime jurídico dos segurados em atividade.

Derzi (2004) afirma que a questão da supressão do menor sob guarda do rol dos beneficiários, para efeito de recebimento da pensão por morte, passa justamente pela dificuldade de compatibilizar a característica de temporariedade do instituto e a necessidade de substituição do poder familiar com o pressuposto necessário à concessão do benefício previdenciário (necessidade de sobrevivência do dependente). A guarda, figura estatutária que visa a colocação do menor em família substituta, apresenta caráter transitório aliado à possibilidade de revogação a qualquer tempo, os quais não se compaginam inteiramente com o benefício da pensão por morte do Regime Geral de Previdência Social, do ponto de vista meramente técnico (DERZI, 2004).

O STF ao enfrentar o tema relativamente à exclusão do menor sob guarda do art.16 da Lei nº 8213, nas ADI 4878 e 5083, restabeleceu o menor sob guarda da condição de beneficiário, porém consignou a exigência segundo a qual deverá ser comprovada a dependência econômica do menor em relação ao guardião, conforme determina a legislação.

EMENTA: AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE. JULGAMENTO CONJUNTO. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO PREVIDENCIÁRIO. ARTIGO 16, § 2º, DA LEI N.º 8.213/1991. REDAÇÃO CONFERIDA PELA LEI N.º 9.528/1997. MENOR SOB GUARDA. PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA. DOUTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL. PRINCÍPIO DA PRIORIDADE ABSOLUTA. ART. 227, CRFB. INTERPRETAÇÃO CONFORME, PARA RECONHECER O MENOR SOB GUARDA DEPENDENTE PARA FINS DE CONCESSÃO DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO, DESDE QUE COMPROVADA A DEPENDÊNCIA ECONÔMICA. 1. Julgamento conjunto da ADI nº 4.878 e da ADI nº 5.083, que impugnam o artigo 16, § 2º, da Lei nº 8.213/1991, na redação conferida pela Lei nº 9.528/1997, que retirou o "menor sob guarda" do rol de dependentes para fins de concessão de benefício previdenciário. 2. A Constituição de 1988, no art. 227, estabeleceu novos paradigmas para a disciplina dos direitos de crianças e de adolescentes, no que foi em tudo complementada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n.º 8.069/1990). Adotou-se a doutrina da proteção integral e o princípio da prioridade absoluta, que ressignificam o status protetivo, reconhecendo-se a especial condição de crianças e adolescentes enquanto pessoas em desenvolvimento. 3. Embora o "menor sob guarda"

tenha sido excluído do rol de dependentes da legislação previdenciária pela alteração promovida pela Lei n.º 9.528/1997, ele ainda figura no comando contido no art. 33, § 3º, do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n.º 8.069/1990), que assegura que a guarda confere à criança ou adolescente a condição de dependente, para todos os fins e direitos, inclusive previdenciários. 4. O deferimento judicial da guarda, seja nas hipóteses do art. 1.584, § 5º, do Código Civil (Lei n.º 10.406/2002); seja nos casos do art. 33, do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n.º 8.069/1990), deve observar as formalidades legais, inclusive a intervenção obrigatória do Ministério Público. A fiel observância dos requisitos legais evita a ocorrência de fraudes, que devem ser combatidas sem impedir o acesso de crianças e de adolescentes a seus direitos previdenciários. 5. A interpretação constitucionalmente adequada é a que assegura ao "menor sob guarda" o direito à proteção previdenciária, porque assim dispõe o Estatuto da Criança e do Adolescente e também porque direitos fundamentais devem observar o princípio da máxima eficácia. Prevalência do compromisso constitucional contido no art. 227, § 3º, VI, CRFB. 6. ADI 4878 julgada procedente e ADI 5083 julgada parcialmente procedente para conferir interpretação conforme ao § 2º do art. 16, da Lei n.º 8.213/1991, para contemplar, em seu âmbito de proteção, o "menor sob guarda", na categoria de dependentes do Regime Geral de Previdência Social, em consonância com o princípio da proteção integral e da prioridade absoluta, nos termos do art. 227 da Constituição da República, desde que comprovada a dependência econômica, nos termos em que exige a legislação previdenciária (art. 16, § 2º, Lei 8.213/1991 e Decreto 3048/1999) (BRASIL, 2021).

E nesse passo, a comprovação da dependência econômica, no âmbito do RGPS, dar-se-á na forma estabelecida pelo regulamento da previdência, art. 22, § 3º do Decreto n.º 3.048/99, que também vem sendo adotado, pelos RPPS, quando ela se faz necessária, no caso em que não contem com semelhante regulamentação, sem prejuízo da aplicação de outras medidas como pesquisa social e prova testemunhal, por exemplo<sup>4</sup>.

Destacamos do voto do Min. Edson Fachin:

Os pedidos formulados nas ADIs 5083 e 4878, contudo, não contemplaram a redação do art. 23 da EC 103/2019, razão pela qual, ao revés do e.

<sup>4</sup> Importante que o RPPS pode juntar provas sobre a descaracterização da dependência econômica. O Tribunal de Contas da União, por exemplo, admite essa medida. Há presunção relativa (*juris tantum*) da dependência econômica. Podem ser apresentadas, pela Administração, provas que descaracterizam a relação de dependência econômica (acórdão 4443.2020, 2ª Câmara).

Ministro Relator, não procedo à verificação da constitucionalidade do dispositivo, em homenagem ao princípio da demanda. De toda sorte, os argumentos veiculados na presente manifestação são em todo aplicáveis ao art. 23 referido. Diante do exposto, homenageando conclusões diversas, julgo procedente a ADI 4878 e parcialmente procedente a ADI 5083, de modo a conferir interpretação conforme ao § 2º do art. 16, da Lei 8.213/1991, para contemplar, em seu âmbito de proteção, o 'menor sob guarda'. (BRASIL, 2021).

Dessa forma, não se declarou inconstitucional o dispositivo da EC 103/2019 que excluiu o menor sob guarda como dependente, por não ter sido objeto das ADIs (art.6º da EC n.103/2019).

Assim, com a promulgação da Emenda Constitucional n. 103/2019, e a previsão do § 6º do art. 23, a discussão foi reativada na medida em que o texto constitucional derivado exclui o menor sob guarda do rol de dependentes previdenciários. De sorte que o STF, reconheceu a repercussão geral do tema (1271), no RE 1442021, ainda em tramitação, para se definir se é válida tal exclusão a partir da EC 103/2019, uma vez que anteriormente na ADI 4878 e 5083 ficara estabelecido que o menor sob guarda é dependente previdenciário, porém, com limitação a data do dia anterior à promulgação da EC n. 103/2019.

Para os entes federativos que adotaram os parâmetros da emenda constitucional nas suas respectivas leis previdenciárias, o tema deverá ser discutido especificamente nas instâncias do Poder Judiciário, eis que a competência para dispor sobre a matéria está prevista na EC n.103/2019, delegada a cada um dos entes federativos e, como se sabe, não cabe a discussão, em ação direta de inconstitucionalidade, de lei municipal em face da Constituição Federal<sup>5</sup>, junto ao STF.

De qualquer modo, a decisão proferida pelo STF constituirá valioso precedente, no caso dos julgamentos no âmbito dos demais RPPS.

<sup>5</sup> Sobre o tema, ver o artigo dos autores "Autonomia dos Estados, Municípios e Distrito Federal para implementar os Regimes Próprios" (HORVATH JÚNIOR; DALLEFI; BRIGUET, 2022).

## 4 FILIAÇÃO SOCIOAFETIVA AO MENOR BENEFICIÁRIO DE PENSÃO POR MORTE DO PAI

Questão sem previsão legal, que tem demandado dos RPPS o devido equacionamento, é a relativa às eventuais implicações da filiação socioafetiva reconhecida em relação ao menor beneficiário de pensão por morte dos pais.

A jurisprudência do STF está pautada na prevalência da liberdade das pessoas na configuração das famílias e em várias decisões demonstra a vontade da Corte em consolidar um novo paradigma no plano das relações familiares com fulcro na Constituição Federal de 1988.

Em tema da paternidade socioafetiva em relação à paternidade biológica, o STF acabou por fixar a tese segundo a qual “a paternidade socioafetiva, declarada ou não em registro público, não impede o reconhecimento do vínculo de filiação concomitantemente baseado na origem biológica, com os efeitos jurídicos próprios” (BRASIL, 2017). Trata-se de decisão proferida no RE 898.060/SC, reconhecida a repercussão geral do tema (tema 622), Rel. Min. Luiz Fux.

Embora a discussão não tenha sido proferida em situação previdenciária, o fato é que, para fins do direito de família, houve o reconhecimento da dupla paternidade, não havendo prevalência de uma sobre a outra.

Enfim, reconhece-se a afetividade como fator gerador de filiação.

Esse entendimento pode vir a ser debatido no âmbito da

previdência, de sorte que é conveniente perquirir se o fato de o pai afetivo reconhecer o filho da companheira ou cônjuge, mediante declaração lavrada ou não no registro público, constitui causa de perda da qualidade de beneficiário da pensão deixada pelo pai biológico.

A LINDB estabelece no art. 4º, que quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito. Embora não se trate de ação judicial, é possível à Administração observar o dispositivo para conferir solução mais adequada e razoável, adotando a analogia.

Com base no § 12 do art. 40, o RPPS pode observar, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o RGPS, quando não dispõe de legislação ou regulamento sobre a matéria.

*In casu*, encontramos na IN 128/PRES/INSS, de 2022, no art.181, que se refere às hipóteses em que há perda de qualidade do pensionista, fundamento para conferir solução adequada ao caso objeto do questionamento.

Entre elas, está a adoção para o filho adotado que receba pensão por morte dos pais biológicos. Entretanto, se a adoção é feita pelo cônjuge ou companheiro em relação ao filho do outro, não há perda da qualidade de pensionista. Confira-se:

Art. 181. A perda da qualidade de dependente ocorrerá:

[...]

V - pela adoção, para o filho adotado que receba pensão por morte dos pais biológicos, observando que a adoção produz efeitos a partir do trânsito em julgado da sentença que a concede; e

[...]

§ 5º Não se aplica o disposto no inciso V quando o cônjuge ou companheiro adota o filho do outro. (BRASIL, 2022).

Embora a filiação socioafetiva tenha semelhança com a adoção, com ela não se confunde.

Na filiação socioafetiva, o reconhecimento jurídico da maternidade ou paternidade se faz pelo afeto. Dessa forma o direito permite que um pai ou mãe reconheça a criança como filho independentemente de seu vínculo de sangue. Antigamente, utilizava-se o termo “filho de criação”, “mãe ou pai de criação”.

Em síntese, a principal diferença entre a adoção e a filiação socioafetiva diz respeito ao processo judicial. Enquanto na filiação socioafetiva pode haver a declaração extrajudicial ou judicial, a adoção só pode ser declarada por sentença judicial, observadas as disposições do ECA.

Em suma, analisada a situação em tela, parece-nos que, à semelhança da adoção, o reconhecimento do pai afetivo, companheiro/ cônjuge da mãe, não implica, para o menor, a perda da qualidade de pensionista por morte do pai biológico.

A filiação socioafetiva não interfere na filiação biológica, permanecendo as duas. Se a filiação socioafetiva for reconhecida judicialmente, o registro da criança poderá ser alterado, para incluir o nome do pai ou mãe socioafetivos, bem como dos avós.

Na adoção, a relação com os pais biológicos desaparece e não constam mais os seus nomes na certidão de nascimento do filho adotado.

Vale lembrar ainda que não existem diferenças entre os filhos genéticos porventura existentes e os socioafetivos, de sorte que no caso da morte do pai socioafetivo, o filho terá os direitos garantidos, inclusive em relação à eventual pensão previdenciária deixada pelo pai.

## 5 PENSÃO A FILHO MAIOR INVÁLIDO

Um dos critérios exigidos para a qualificação de dependente no RGPS é a presença da incapacidade laboral permanente (invalidez) na redação anterior à edição da Lei n. 13.146/2015 e segundo a nova redação a pensão por morte será devida ao filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave.

Os RPPS, via de regra, arrolam, entre os dependentes do respectivo regime, os filhos em igual situação.

Na regulamentação do dispositivo, o RGPS exige que o dependente inválido ou com deficiência mental ou grave deva ter essa condição reconhecida em data anterior ao atingimento dos 21 anos e perdurar até a data do óbito do segurado instituidor (art. 178, §§ 8º e 9º da IN 128/22).

Derzi (2004) enfatiza que o filho inválido – à época do óbito – faz jus ao benefício, independentemente de a idade ser superior ao limite legal estabelecido (21 anos), tendo-se em conta que a invalidez, para efeitos previdenciários, está relacionada intimamente com a “substancial incapacidade” para o exercício de atividade profissional que garanta o sustento.

A jurisprudência firmada no âmbito do Superior Tribunal de Justiça está no sentido de que o filho maior inválido tem direito à pensão do segurado falecido se a invalidez preceder ao óbito, ainda que posterior à emancipação ou maioridade. Possui direito, portanto, à pensão por morte do segurado (REsp 1.768631/MG, 2ª. Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 06.12.2018 e no mesmo sentido o REsp 1.551.150/AL, Segunda Turma, Relator Ministro Herman Benjamin, DJe 21/3/2016).

Após o julgamento da Ação Civil Pública (ACP)



0059826-86.2010.4.01.3800/MG, que tinha por objetivo revisar os pedidos de pensão indeferidos pelo INSS, foi editada a Portaria Conjunta nº 4, de 05.03.2020, do INSS, que acabou por veicular os parâmetros de cumprimento de decisão proferida, onde se reconhece, para fins de concessão de pensão por morte, a dependência de filho inválido ou do irmão inválido, quando a invalidez tenha se manifestado após a maioridade ou emancipação, mas até a data do óbito do segurado, desde que atendidos os demais requisitos da lei.

De qualquer modo a perícia médica oficial deve atestar a invalidez.

Em se estendendo essa diretriz também àqueles que apresentem deficiência mental intelectual, ou deficiência grave, deverão eles ter essa condição comprovada por meio de avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar, conforme dispõe o Estatuto da Pessoa com deficiência (§1º do art. 2º).

Para tanto, recomenda-se a adoção do instrumento aprovado por meio da Portaria Interministerial AGU/MPU/MF/SEDH/MP 1, de 27 de janeiro de 2014, enquanto o Poder Executivo não institua os instrumentos para essa avaliação, nos termos do § 2º, do art. 2º do Estatuto (lei 13.146/2015).

De qualquer modo, essas condições deverão ser periodicamente reavaliadas pelo regime previdenciário, para verificação de permanecerem ou não as condições da invalidez ou incapacidade ou se está atenuada ou agravada a incapacidade para o trabalho.

Constatada a capacidade para o trabalho, o beneficiário deverá ser notificado e o benefício cessado, independentemente da existência de interdição judicial. Essa é a previsão constante no art. 330 da IN 128/2022, que poderá ser adotada, também, pelos RPPS.

## 6 DEPENDÊNCIA ECONÔMICA, NO CASO DE CÔNJUGES OU COMPANHEIROS (AS)

Por dependência econômica, devemos entender a situação de alguém que se encontra a cargo de outrem, que vive às suas expensas, e a quem se encontra em regra, ligado por laços de parentesco ou afinidade ou quem a lei considere equiparados. Tal circunstância pode ocorrer pelo fato de a pessoa dependente se encontrar fora do mercado de trabalho (por motivo de idade ou incapacidade ou qualquer outro) ou de não dispor de rendimentos ou de estes serem insuficientes, segundo critérios legalmente estabelecidos.

Esta situação, em regra, constitui-se como requisito de atribuição do direito às prestações previdenciárias devidas aos dependentes do segurado.

A Lei do RGPS (lei nº 8.213/91), ao mesmo tempo que determina a presunção da dependência econômica dos dependentes da classe I, não determina expressamente se ela é do tipo absoluta ou relativa.

Destaque-se que os dependentes da classe I (preferenciais) refletem a família em sentido estrito, enquanto os dependentes da classe II e III refletem o conceito de família estendida.

Como a Constituição no art. 226 prevê e determina a família como base da sociedade recebendo especial atenção do Estado, há quem afirme que a presunção de dependência econômica dos integrantes da classe I deve ser mantida.

Enquanto outros, entendem que a presunção de dependência notadamente em relação ao cônjuge e companheiros deva ser afastada em face das alterações sociais e do fato da mulher ter efetivamente se inserido no mercado de trabalho.

Os adeptos da presunção econômica absoluta entendem que os dependentes da classe I, como integram a família em sentido estrito, comungam a vida, mesa e habitação (na dicção dos lusitanos) razão pela qual como todos concorrem para o padrão de vida, esta presunção deve ser aplicada de forma absoluta, ou seja, sem a possibilidade de vir a ser afastada.

Os adeptos da presunção relativa entendem que as prestações previdenciárias, notadamente os benefícios (prestações pagas em pecúnia), visam a concessão de uma tutela de base e em sendo assim, se os integrantes do núcleo familiar têm como se manter, não seria devida a prestação previdenciária de sobrevivência. Ideia mais próxima a de proteção social previdenciária.

Segundo Morais (2010), a tese da presunção absoluta pode acarretar a transferência indevida de encargo ao Estado e o enriquecimento sem causa de interessado e não resulta da melhor interpretação da Constituição Federal, assim como não se coaduna com a natureza da seguridade social.

A dependência restará comprovada pelo auxílio substancial prestado pelo segurado, cuja falta, decorrente da morte do mantenedor, acarreta desequilíbrio nos meios de subsistência do assistido. A dependência econômica far-se-á nos termos determinados no ordenamento jurídico.

A dependência econômica, quando não presumida em lei e de forma absoluta, há de ser feita levando-se em conta início de prova material (comprovação documental), cabendo à unidade gestora a verificação das medidas que comprovem a existência ou não da dependência.

O conceito de dependência econômica é factual e não se define por meio de abstrações contábeis ou jurídicas, observando-se o princípio da razoabilidade. Comprovada a dependência econômica na forma

exigida no ordenamento e os demais requisitos estando cumpridos há de ser outorgado o direito aos dependentes.

Destacamos a legislação complementar n. 15.142 de 15 de abril de 2018 atualizada pela Lei Complementar n. 15.450/2020 do Estado do Rio Grande do Sul que, em seu artigo 11<sup>6</sup>, § 5<sup>o</sup>, determina que a dependência econômica das pessoas indicadas nos incisos I a IV do “caput” deste artigo é presumida e a das demais deve ser comprovada na forma do § 7.º deste artigo. E no seu § 6.º estipula que a separação judicial, extrajudicial ou de fato elide a presunção de dependência econômica referida nos incisos I e III do “caput” deste artigo.

Outros entes, a seu turno, colocam, em suas respectivas leis, que a dependência econômica, em relação aos cônjuges ou companheiros (as) será presumida (adotando a presunção relativa), admitindo-se prova em contrário, que, entretanto, deverá ser feita pela unidade gestora.

## 7 A PENSÃO POR MORTE NO CASO DE FAMÍLIA POLIAFETIVA

As espécies de relacionamentos caracterizados como poliamor ou família poliafetiva vão depender da quantidade de pessoas envolvidas na situação fática. Poderá, portanto, ser união apenas entre

6 Art. 11. São beneficiários do RPPS/RS, na condição de dependentes do segurado:

I - o cônjuge;

II - o cônjuge divorciado ou separado judicialmente ou de fato e o ex-companheiro ou a ex-companheira com percepção de pensão alimentícia estabelecida judicial ou extrajudicialmente, esta mediante apresentação de escritura pública;

III - a companheira ou o companheiro, que comprove união estável como entidade familiar, heteroafetiva ou homoafetiva, nos termos do § 4.º deste artigo;

IV - o filho não emancipado, de qualquer condição, que atenda a 1 (um) dos seguintes requisitos:

[...]

§ 5.º A dependência econômica das pessoas indicadas nos incisos I a IV do “caput” deste artigo é presumida e a das demais deve ser comprovada na forma do § 7.º deste artigo.

§ 6.º A separação judicial, extrajudicial ou de fato elide a presunção de dependência econômica referida nos incisos I e III do “caput” deste artigo.

§ 7.º Considera-se dependente econômico, para efeitos desta Lei Complementar, a pessoa que perceba, mensalmente, a qualquer título, renda inferior ou igual a 2 (dois) salários mínimos nacionais. (RIO GRANDE DO SUL, 2018).

pessoas do sexo masculino, momento em que mais de dois homens conviverão simultaneamente e não serão admitidas mulheres. Também pode ocorrer o contrário e mais de duas mulheres comporem uma relação mútua, onde não se permite a presença de homens.

O assunto está sobrestado, em face da decisão do Plenário do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), de 26 de junho de 2018, que determinou que os cartórios brasileiros não mais registrassem as denominadas uniões poliafetivas, formadas por três ou mais pessoas, em escrituras públicas. Esta decisão atendeu a pedido da Associação de Direito de Família e das Sucessões, que acionou o CNJ contra dois cartórios de comarcas paulistas, em São Vicente e em Tupã, que teriam lavrados escrituras de uniões estáveis poliafetivas.

No entanto tal assunto volta a ter repercussão com a anteprojeto de alteração do Código Civil, em tramitação junto ao Senado Federal, com a introdução do conceito de sociedade convivencial que pode abrir caminho para a inclusão de uniões poliafetivas na legislação brasileira.

Aspecto relevante diz respeito à necessidade de estabelecimento de parâmetros para a configuração da sociedade convivencial e os limites de seu reconhecimento. Uma vez que deixar a cargo dos próprios integrantes, no exercício pleno da autonomia da vontade, pode fazer com que haja a utilização deste tipo de família apenas para fins previdenciários. Promove-se, de alguma maneira e com novos tons, o retorno da possibilidade de indicação de dependentes designados sem limitação quantitativa e etária.

Destacamos ainda ponto de discussão sob a ótica de custeio, pois quanto ao aspecto central e principal, nada há de que se falar, uma vez que os integrantes da união poliafetiva, sendo segurados da previdência social, estaria cumprida exigência de financiamento da prestação.

Há, porém, de se indagar acerca do equilíbrio atuarial, uma vez

que na união poliafetiva o número de integrantes familiares é maior e ímpar e todos estariam na condição de companheiros e companheiras. O que por si só impactaria na projeção atuarial do benefício, na medida em que o benefício seria pago por maior período. Surge, assim, a indagação se haveria necessidade de alteração da forma de financiamento para majoração da alíquota, no caso de uniões poliafetivas, levando-se em conta o número de integrantes desta unidade familiar.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pela exponencial importância do risco morte, a pensão por morte é um dos benefícios de maior relevância e importância para a sociedade, mantendo estreita ligação com o conceito de família, que é dinâmico. Essa é a razão pela qual sempre estarão em destaque inúmeras aspectos das alterações sociais, que repercutirão diretamente na forma e requisitos de acesso a esse benefício de primeira grandeza social.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto-Lei N° 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 9 set. 1942.

BRASIL. Emenda Constitucional n° 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, ano 136, n. 241, 16 dez. 1998.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. Instituto Nacional do Seguro Social. Instrução Normativa PRES/INSS n° 128, de 28 de março de 2022. Disciplina as regras, procedimentos e rotinas necessárias à efetiva aplicação das normas de direito previdenciário. *Diário Oficial da União*, Brasília, ano 160, n. 60, 29 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula n° 340, de 27 de junho de 2007. *Diário da*

*Justiça*, Brasília, 13 ago. 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.083/DF. Relator: Min. Gilmar Mendes, 8 de junho de 2021. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 6 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 603.580/RJ. Relator: Min Ricardo Lewandowski, 20 de maio de 2015. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 4 ago. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 898.060/SC (Tema 622). Relator: Min Luiz Fux, 21 de setembro de 2016. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 24 ago. 2017.

DERZI, Heloisa Hernandez. *Os beneficiários da pensão por morte*. São Paulo: Editora Lex, 2004.

HORVATH JÚNIOR, Miguel. A proteção previdenciária e os relacionamentos pluriafetivos. *Revista De Previdência Social*, São Paulo, v. 42, n. 454, p. 677-689, set. 2018.

HORVATH JÚNIOR, Miguel. Direito previdenciário: o afeto como elemento caracterizador da família socioafetiva e o poliamor. *Revista Brasileira de Direito Social*, Belo Horizonte, v. 2, n. 1, p. 77-88, 2019.

HORVATH JÚNIOR, Miguel; ARAÚJO, Gustavo Beirão; BARRETO, Mariana Dias. A pensão por morte nos casos de relacionamentos pluriafetivos. *Juris Plenum Previdenciária: doutrina*, Caxias do Sul, ano 6, n. 23, p. 31-48, ago. 2018.

HORVATH JÚNIOR, Miguel; DALLEFI, Nayara Maria Silvério da Costa, BRIGUET, Magadar Rosália Costa. Autonomia dos Estados, Municípios e Distrito Federal para implementar os regimes próprios. In: VIEIRA, Lucia Helena (Org.). *Regimes próprios: aspectos relevantes*. São Bernardo do Campo: APEPREM, 2022.

HORVATH JUNIOR. Miguel. *Direito Previdenciário*. 13. ed. 2022. São Paulo: Editora Rideel, 2022.

MORAIS, Michel Martins de. Presunção de dependência econômica na pensão por morte: uma análise da jurisprudência. *Revista Projeção, Direito e Sociedade*, Brasília, v. 3, n. 2, dez. 2012.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Complementar n. 15142, de 5 de abril de 2018. Dispõe. sobre o Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Rio Grande do Sul – RPPS/RS – e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Porto Alegre, n. 65, 6 abr. 2018.

# **6** PROJEÇÕES PARA OS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL POR PERFIL DOS SERVIDORES MUNICIPAIS NO BRASIL, 2017 A 2067

## **Cristiane Silva Corrêa**

Possui graduação em Ciências Atuariais (2007), mestrado (2010) e doutorado (2014) em Demografia pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professora do curso de graduação em Ciências Atuariais de 2010 a 2022 na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e a partir de 2022 na Universidade Federal de Sergipe (UFS). Professora do Departamento de Estatística e Ciências Atuariais da UFS. É membro permanente do Programa de Pós-Graduação em Demografia da UFRN (PPGDem). Autora do livro “Premissas Atuariais em Planos Previdenciários: uma visão Atuarial-Demográfica”, e do Simulador Atuarial-demográfico de Regimes Próprios de Previdência Social (Sadeprev). Diretora Administrativa (2021-2022), coordenadora da Comissão de Graduação (2022), e Diretora de Previdência Pública (2023-2024) do Instituto Brasileiro de Atuária (IBA). Atua na área de previdência de servidor público municipal desde 2012 em diferentes projetos e consultorias. Tem experiência na área de Demografia e Ciências Atuariais, atuando principalmente nos seguintes temas: previdência de servidor público, microsimulação, e equilíbrio atuarial.





## 1 INTRODUÇÃO

O objetivo do presente trabalho é analisar a variação no tempo do número de ativos e beneficiários aposentados, inválidos e pensionistas, assim como os valores de salários de contribuição e de benefícios pagos em diferentes grupos de Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), destinados a servidores públicos municipais brasileiros, agrupados segundo as características de data de criação do RPPS e de perfil populacional de seus segurados.

O processo de consolidação do sistema previdenciário brasileiro se deu, sobretudo, no decorrer do século XX. Os regimes previdenciários para os servidores públicos se desenvolveram de forma independente do regime previdenciário destinado aos demais trabalhadores (NOGUEIRA, 2012), resultando em dois regimes diferentes, como observado em diversos países (CAETANO, 2016). O resultado foi um regime para trabalhadores em geral baseado na repartição simples, e regimes próprios para servidores públicos passando por reformas estruturais em busca da capitalização.

Cada ente federativo pode ter um RPPS, os quais são responsáveis por administrar os recursos oriundos de contribuições dos servidores e dos entes federativos para o pagamento dos benefícios mínimos de aposentadorias, invalidez e pensões aos dependentes. Pela legislação, cada ente federativo é responsável pela implementação, gestão e parte do financiamento da previdência de seus próprios servidores (BRASIL, 2009). Contudo, embora seja um direito do servidor público, é facultado aos entes federados manter ou não Regimes Próprios de Previdência. O ente pode optar entre ter um RPPS ou se vincular ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), assim como pode, tendo optado por um regime, mudar para o outro (BRASIL, 2009).

As alíquotas dos RPPS municipais e estaduais são calculadas

atuariamente, podendo, portanto, variar de um RPPS para o outro, mas adotando valores de pelo menos 14% em média para os servidores e até o dobro para os entes federativos. Contudo, em caso de déficit atuarial, o ente federativo é solidário e deve fazer aportes ou contribuições suplementares para equacionar o déficit. Portanto, os regimes próprios somente são mais baratos que o RGPS para o ente se forem corretamente geridos, e as muitas dificuldades políticas e administrativas muitas vezes resultam em déficit previdenciário e alíquotas de contribuição suplementares elevadas (CORRÊA, 2018). Dos 2.231 RPPS, 1.391 preveem alíquotas suplementares, além da alíquota de contribuição normal, as quais variam de 0,03% a 99% sobre os salários dos servidores (CADPREV, [2024]). Além disso, em 2015 havia 2.410 parcelamentos aceitos de dívidas de RPPS ativos e 962 em análise ou repactuação, envolvendo cerca de 957 RPPS e 32,26 quadrilhões de reais (CADPREV, [2024]).

Em um cenário de não reposição completa dos servidores ativos e com o envelhecimento populacional aumenta o tempo em que as pessoas passam recebendo benefícios de aposentadoria e a quantidade de servidores que chegam a recebê-lo, mas diminui a quantidade de ativos vinculados aos RPPS. Entre os servidores civis federais, cerca de metade dos servidores deverá se tornar elegível à aposentadoria programada entre 2018 e 2028 (SCHETTINI; PIRES; SANTOS, 2018). Por suas simulações, (CAETANO, 2016) encontra que, mantidas as regras até então vigentes, de 3,6 servidores ativos por beneficiário em 2013, a previdência municipal passará a observar 1,4 beneficiário por servidor ativo em 2060, saindo de uma situação em que se tem mais ativos que beneficiários para o contrário. Nos estados observa-se uma relação parecida, com 1,47 ativos por beneficiários em 2013 e 1,52 beneficiários por ativo em 2060. Este cenário é desfavorável à manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS.

Nesse contexto, os Tribunais de Contas do Estado (TCE), que podem auditar os RPPS, observam apenas as prestações de contas,

pois não têm instrumentos para estimarem os indicadores atuariais (fluxos de caixa, déficit e superávit atuarial) de forma independente (SILVA; DINIZ, 2021), o que dificulta a análise da situação real dos RPPS. Assim os resultados deste trabalho, além de sua contribuição acadêmica, auxiliam na mensuração de déficits e riscos atuariais no tempo experimentados pelos RPPS municipais brasileiros.

Características dos servidores relacionadas à elegibilidade à aposentadoria, como idade, sexo, ser ou não professor, assim como a situação de ser ativo ou beneficiário, são fatores relacionados ao montante recebido ou despendido a cada tempo pelos RPPS, e, portanto, à sua situação de solvência. Há evidências de que o tamanho do RPPS esteja relacionado à sua sustentabilidade. Bogoni e Fernandes (2011), analisando 84 dos 303 RPPS municipais do estado do Rio Grande do Sul por análise de conglomerados, demonstraram que as melhores práticas de gestão de riscos nas atividades de investimentos são adotadas pelos RPPS dos municípios mais populosos e com mais de 3.500 servidores, que são, também, os que têm maiores volumes de investimento e em municípios com maior dinamismo econômico. Nesse grupo, todos os RPPS possuem pessoas com conhecimento técnico especializado que auxiliem na elaboração da política de investimentos dos RPPS e há transparência na gestão praticada nos RPPS. Já Silva e Diniz (2021) utilizaram estatísticas e informações constantes do Banco de Dados do Ministério da Previdência Social de 2019, entre elas as constantes nos DRAA, para analisar os determinantes do resultado atuarial dos RPPS cearenses. Os autores também encontraram que a população dos municípios em que está o RPPS, e conseqüentemente o número de servidores vinculados ao RPPS ativos e inativos e de pensionistas, é um fator relacionado ao seu resultado atuarial.

Uma vez que a diversidade dos quadros de servidores dos municípios é refletida no grupo de segurados dos RPPS municipais, o presente trabalho apresenta uma tipologia de RPPS que reflete as principais características populacionais dos RPPS que afetam sua

capacidade de pagamento de benefícios no tempo futuro, ou seja, características relacionadas à conformação de sua população segurada e à data de criação do RPPS. A partir dessa tipologia analisa-se, ainda, o equilíbrio financeiro desses regimes diante de uma situação de ausência de novas contratações para reposição do quadro de servidores públicos de forma a evidenciar sua importância na sustentabilidade dos regimes previdenciários.

A metodologia utilizada para as projeções é a de microssimulação. Schettini, Pires e Santos (2018) também utilizam microssimulação para estimar os valores esperados dos benefícios de aposentadorias e de pensões pagos a servidores públicos, mas com o intuito de analisar diferentes cenários de reposição dos servidores ativos de 2017 a 2050. Porém, a análise se restringe aos servidores federais civis do poder executivo abrangidos pelo Siape, público com composição populacional e salarial muito diferente da dos servidores municipais. Já Corrêa, Queiroz e Ribeiro (2014) utilizam microssimulação para analisar os riscos de solvência de RPPS municipais considerando apenas seu tamanho nas projeções, mas não chegam a analisar os diferenciais nos resultados financeiros pelo perfil do RPPS, como feito neste trabalho. Ademais, por apresentar o resultado financeiro a cada ano no decorrer dos 50 anos projetados, e não o resultado acumulado, como no trabalho de Caetano (2016), este trabalho contribui para que haja políticas específicas, por grupo de RPPS, para os pagamentos das obrigações dos RPPS no tempo adequado.

## 2 MÉTODOS

### 2.1 Grupos de RPPS

O tempo de contribuição e de recebimento de benefício estão

relacionados ao valor de contribuição e ao fundo necessários para o pagamento dos benefícios previdenciários em um RPPS. Esses valores estão relacionados às características populacionais dos servidores que compõem o regime, tais como sua composição por idade, sexo, idade de início de contribuição, entre outros aspectos (CORRÊA, 2018). Ao definir grupos de RPPS com base nas suas características populacionais pode-se analisar, com a comparação de apenas um resultado para a população representativa de cada grupo, as variações decorrentes da composição populacional esperadas nos fluxos de pagamentos de todos os RPPS brasileiros.

Dentre as várias fontes de dados possíveis para caracterizar os RPPS municipais estão as informações dos Demonstrativos dos Resultados das Avaliações Atuariais (DRAA), que os próprios RPPS enviam à Secretaria de Previdência. As avaliações atuariais são instrumentos para avaliar a situação financeira de atuarial dos RPPS, indicando se estão equilibrados ou não, a alíquota de contribuição necessária para arcar com os benefícios e o plano de custeio. Os dados dos DRAA retratam a situação dos RPPS segundo seus próprios dados administrativos, e, portanto, contêm informações sobre os servidores ativos e sobre os beneficiários de cada RPPS, além de informações sobre os valores pagos e recebidos pelo regime (BRASIL, [2024]). Por conter informações tão diversas e com informações populacionais, os dados do DRAA de 2017 foram a base de dados utilizada para a definição dos Grupos de RPPS deste trabalho.

Para tanto, utilizou-se apenas os dados dos RPPS municipais (os estaduais e do Distrito Federal foram excluídos) que não estejam em extinção, com data de criação descrita pela Secretaria de Previdência, e com dados válidos, o que corresponde a 1.501 RPPS na base de dados dos DRAA em 2017 (72% dos RPPS existentes). Com base nesses dados definiu-se um agrupamento de RPPS segundo as principais características que afetam sua capacidade de pagamento de benefícios no futuro (número de servidores vinculados, idade média das mulheres

ativas, salário médio dos homens ativos, percentual de mulheres ativas, percentual de aposentados entre os segurados, percentual de professores entre os segurados, e tempo de existência do RPPS). Para identificar os melhores agrupamentos utilizou-se técnicas de análise de agrupamento de duas etapas, considerando as variáveis com menor multicolinearidade entre si, após padronização das variáveis numéricas para valores entre 0 e 1. Por essa metodologia, foram definidos 10 grupos de RPPS o mais distinto possível entre si, com maior similaridade possível dentro do grupo formado, os quais foram nomeados de A à J.

As principais características dos RPPS por grupos são: Grupo A: RPPS grande e antigo; B: RPPS médio para grande e antigo; C: RPPS médio e antigo; D: RPPS médio, com pequena população de ativos; E: RPPS médio, salários mais baixos e menos de 30% de professores; F: RPPS médio, com mais de 30% de professores e salários mais altos; G: RPPS médio, com mais de 30% de professores e salários mais baixos; H: RPPS médio, com população jovem; I: RPPS pequeno e recente, com menos de 90% de ativos; J: RPPS pequeno e recente, com mais de 85% de ativos; K: RPPS criados após 1998.

Até a Emenda Constitucional nº 20/1998 não era facultado aos RPPS a constituição de fundos para a aplicação dos recursos de provenientes de contribuições e outros ativos para assegurar o pagamento dos proventos de aposentadoria e pensão, nem era exigido o equilíbrio financeiro e atuarial. Portanto, os RPPS criados a partir dessa data experimentaram, desde seu início, uma estrutura atuarial e contábil diferente dos demais, o que justifica sua análise em separado. Diante disso, acrescentou-se um grupo de RPPS aos já formados, o Grupo K formado pelos RPPS criados após 1998, com características sub-representadas nos demais grupos. Como ano de criação representativo do grupo adotou-se o ano de 2009, valor mediano do ano de criação de todos os RPPS criados após 1998, mas os demais valores que caracterizam este grupo foram expressos a partir dos dados dos DRAA de 2017. O Grupo K, que representa 8,4% dos RPPS,

pode ser caracterizado por RPPS pequenos (população com menos de 4000 servidores), um percentual alto de mulheres (acima de 70%) entre os ativos, apesar do baixo percentual de professores (entre 20 e 30%). Ademais, a população de ativos se concentra nas idades entre médias entre 40 e 50 anos e a população de aposentados entre 60 e 70 anos, com salários das professoras entre 2 e 3 salários-mínimos, apesar de os benefícios terem valores inferiores, se concentrando entre 1 e 2 salários-mínimos, em média.

## 2.2 População representativa dos grupos de RPPS

Segundo dados da Secretaria de Previdência (BRASIL, [2024]), em 2017 os 1891 RPPS municipais brasileiros cobriam 4.878.404 servidores ativos, além de 674.424 pensionistas e 2.306.586 aposentados. Essa população está distribuída entre RPPS com maiores ou menores populações, as quais apresentam características distintas entre si. Para cada um dos 11 grupos de RPPS definidos estimou-se uma população representativa no ano de 2017, de forma a representar as características médias ou medianas das populações de cada grupo. Para tanto utilizou-se os dados dos DRAA de 2017 e, quando eles não foram suficientes, os dados da RAIS 2017 (BRASIL, [2017]), pela qual é possível identificar os servidores municipais por idade, sexo, renda e cargo.

Para tanto, estimou-se os valores médios e medianos do número de segurados em cada grupo de RPPS, segundo os dados dos DRAA de 2017. Os valores adotados como número de segurados de cada RPPS buscam refletir essas medidas de centro, mas com valores arredondados, de forma a facilitar a compreensão em relação ao tamanho das populações em questão. De forma similar definiu-se a data de criação do RPPS da população representativa do grupo de

RPPS.

Já a categoria do segurado em relação ao RPPS foi definida previamente como uma entre as seguintes possibilidades: ativo não professor, ativo professor, aposentado ou pensionista. Pela pequena quantidade de dados disponíveis, os inválidos iniciais foram incorporados aos demais aposentados. De forma similar, os sexos dos segurados na população representativa foram definidos considerando a mediana do percentual de mulheres no grupo segundo o DRAA 2017. Quando esse percentual resultava em um número não inteiro de pessoas, segundo o a quantidade de pessoas na população representativa, arredondou-se o valor encontrado para obter um número inteiro em cada sexo.

A cada pessoa da população representativa foi atribuída uma idade, segundo a média das idades médias dos RPPS de cada grupo, segundo o DRAA 2017, como medida de centro. As idades dos indivíduos foram estimadas separadamente por sexo e categoria (pensionista, aposentado, ativo professor e ativo não professor). Para tanto adotou-se a distribuição de Weibull, com parâmetros dependentes da idade média da população e do desvio padrão da idade média estimado para o grupo de RPPS.

Para a estimação dos salários ou benefícios de cada indivíduo da população representativa do grupo de RPPS, assumiu-se distribuição exponencial dos salários a partir do salário-mínimo com média igual ao salário médio do grupo, limitando os valores estimados aos valores legais, entre 1 salário-mínimo e o teto do supremo.

A idade de início de contribuição afeta o tempo de contribuição anterior dos ativos, um dos critérios utilizados para a estimação da idade em que se completa a elegibilidade à aposentadoria. A idade de início de contribuição foi estimada pela idade média de admissão de cada categoria, descrita no DRAA tanto para ativos quanto para beneficiários. Considerou-se, ainda, que não houve contribuição anterior a essa idade de entrada, sendo o emprego no serviço público



municipal o único na história laboral dos indivíduos. Para a estimação das idades de início de contribuição assumiu-se que a idade de entrada tem distribuição normal com média igual à média e desvio padrão igual aos dos do grupo do RPPS.

Para a definição da população representativa, simulou-se de forma aleatória as características de cada um dos indivíduos que compõe a população representativa do grupo de RPPS segundo os critérios definidos para o grupo como um todo. Assim, obteve-se um conjunto de microdados representativo das populações dos grupos de RPPS e, com esses dados para cada grupo, realizou-se as projeções dessas populações até 2067.

### 2.3 Metodologia de projeção

Para a projeção do número de beneficiários e contribuintes, assim como a projeção dos valores referentes aos salários de contribuições e benefícios deve-se levar em conta não só as características gerais do RPPS em questão ou da população a ele vinculada, mas também as características individuais de cada um de seus segurados, de forma a identificar a data em que se completa a elegibilidade à aposentadoria para cada indivíduo de acordo com suas características. A metodologia que melhor considera essas características individuais, e que, portanto, foi utilizada neste trabalho, é a microssimulação, como nos trabalhos de Corrêa, Queiroz e Ribeiro (2014) e de Schettini, Pires e Santos (2018). Para tanto, foi utilizado o software Simulador Atuarial-demográfico de Regimes Próprios de Previdência Social (Sadeprev) (CORRÊA *et al.*, 2017).

Para realizar as projeções também foi necessário adotar uma série de premissas sobre o cenário futuro em relação a algumas funções relacionadas ao comportamento populacional. Entre essas premissas estão funções relacionadas à composição familiar, conforme Corrêa e Wajnman, (2020) , à mortalidade, conforme o trabalho de Corrêa, Gonzaga e Turra (2020), e à probabilidade de entrada em invalidez (tabela Álvaro Vindas), funções que foram mantidas constantes durante todo o período de simulação, embora a ocorrência ou não dos eventos seja aleatória para cada indivíduo. Para a estimativa da idade de aposentadoria dos segurados assumiu-se que as pessoas se aposentam logo que elegíveis à aposentadoria por idade e tempo de contribuição, por idade, ou por aposentadoria compulsória, diferenciando a aposentadoria dos professores dos demais servidores, conforme o artigo 40 da Constituição Federal vigente em 30/01/2019. A aposentadoria especial (por insalubridade ou atividade especial) foi considerada juntamente à aposentadoria de professor, que também pode se dar em idades mais jovens que as demais.

As populações representativas de cada grupo foram projetadas por 50 anos, por microssimulação, resultando nos números de contribuintes e beneficiários, por tipo de benefício, a cada ano, assim como a projeção dos valores de salários de contribuições e benefícios para cada grupo de RPPS municipal brasileiro no intuito de apresentar um panorama da realidade dos RPPS municipais quanto à sua solvência. Foram estimados, também, valores mínimos de compensação previdenciária a serem recebidos pelos RPPS do RGPS. Para tanto estimou-se a taxa de aumento salarial a partir dos salários atuais para os diferentes tempos no emprego observados, conforme descreveu Rodrigues (2008), para cada grupo de RPPS a partir dos dados da RAIS, utilizando-se, para cada grupo, os mesmos municípios do grupo com dados do DRAA 2017, com exceção do Grupo K, para o qual foram

utilizados os dados da RAIS dos municípios com RPPS criados a partir de 1998.

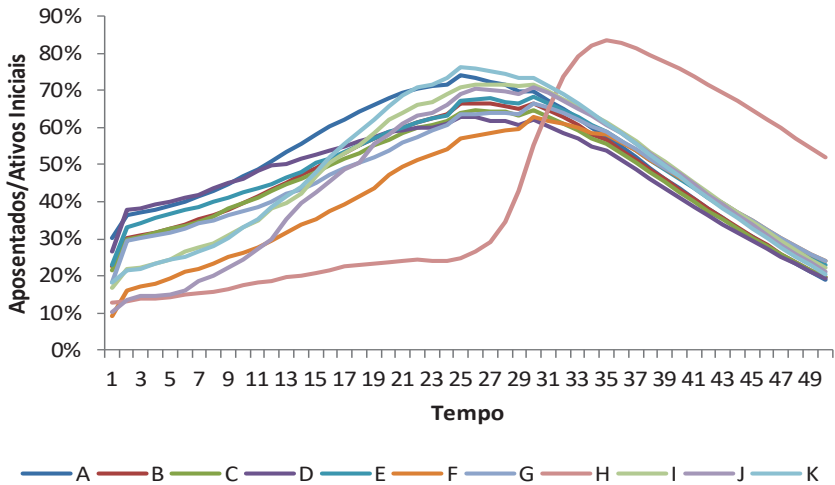
Por fim, estimou-se o resultado financeiro do RPPS a cada ano, dividido pelo número de servidores iniciais. Apesar de cada RPPS poder ter sua alíquota de contribuição definida atuarialmente, assumindo-se a mesma alíquota praticada no RGPS até 2019 (33% = 11% do empregado + 22% do empregador) como base de contribuição para todos os grupos de RPPS, para efeito de comparação.

### 3 RESULTADOS

#### 3.1 Projeção dos contribuintes e beneficiários

Os diferenciais entre os padrões de número de servidores por categoria no tempo podem ser visualizados ao se comparar valores médios relativos entre os diferentes grupos, estando todas as medidas na mesma escala e não dependendo mais do tamanho populacional. Como ilustração, O Gráfico 1 apresenta a proporção de servidores aposentados no tempo em relação ao número de ativos iniciais por grupo de RPPS. Como se assumiu neste trabalho que não há entrada de novos servidores, o percentual de ativos em relação ao inicial diminui no tempo, até ser igual a zero, quando todos os atuais ativos ou morreram ou são beneficiários, enquanto os percentuais de beneficiários aumentam à medida que os ativos alcançam os critérios de elegibilidade a aposentadoria ou morrem, deixando pensões, e depois diminui, com a morte dos segurados.

Gráfico 1 - Proporção média de aposentados em relação ao número de ativos iniciais por grupo de RPPS, Brasil, 2017 a 2067.



Fonte: Elaborado pela autora (2019).

Em todos os casos analisados, o padrão apresentado pelo Grupo H se destaca em relação aos demais em função de sua composição populacional inicial. O Grupo H tem o menor percentual de professores, apenas 18%, e a menor idade média dos pensionistas, aposentados e ativos. Destaque para idade média dos ativos não professores, que é de apenas 30 anos para homens e 25,6 anos para mulheres, enquanto a segunda menor idade média é de 44,1 anos, no Grupo F, para homens, e 41,4 anos para mulheres. Isso faz com que as aposentadorias, pensões e invalidez nesse grupo se deem em um momento no tempo posterior ao que acontece com os demais grupos.

Contudo, os demais grupos também guardam diferenças entre si, reflexo tanto de sua população inicial quanto do padrão de mortalidade observado em cada grupo de RPPS. Exemplo disso, em relação aos ativos, é o comportamento de 3 grupos de RPPS, os grupos D, F e K. Após 3 anos de projeção o Grupo K é o que apresenta o maior percentual de ativos (depois do Grupo H), 95%, enquanto o Grupo F apresenta 91% e o Grupo D apresenta 86%, o menor dos 3. Contudo,

após 12 anos os Grupos K e F têm o mesmo percentual de ativos, 69%, pois a diminuição no Grupo K foi maior que no Grupo F. Após 17 anos os grupos D e K têm o mesmo percentual, 45%, a partir de quando o Grupo D sempre tem um percentual de ativos maior que o Grupo K, enquanto o Grupo F tem sempre um percentual maior que todos os demais grupos. Esse exemplo evidencia como a composição entre as categorias de servidores pode variar no tempo, mudando, inclusive, o ranque do RPPS em relação aos demais quando analisada alguma de suas características. A velocidade dessa mudança depende, sobretudo, das características iniciais da população de cada RPPS.

Ressalta-se, ainda, que no primeiro ano de simulação há uma queda mais acentuada do percentual de ativos em vários grupos. Isso se dá porque se assumiu que os servidores se aposentam logo que elegíveis a aposentadorias e na população inicial havia indivíduos que já preenchiam os requisitos para aposentadoria logo no primeiro ano simulado. Segundo Schettini, Pires e Santos (2018), cerca de um quarto dos servidores federais já podiam se aposentar em 2018, mas continuavam trabalhando. Já pelas simulações de Caetano (2016) , 9,7% dos servidores estaduais e 8,5% dos municipais já completaram as condições de aposentadoria, mas que ainda não a requereram, pois podem escolher adiar sua aposentadoria. Nos anos simulados seguintes o número de ativos cai mais suavemente por não haver mais esse estoque de indivíduos aptos a se aposentarem.

A proporção média de inválidos também se modifica entre os Grupos de RPPS. Todos os grupos de RPPS iniciaram com 0% de população inválida, pois os inválidos iniciais foram considerados juntamente aos aposentados. Além disso, a tabela de probabilidade de entrada em invalidez por idade adotada foi a mesma para todos os grupos de RPPS. A variação do percentual de inválidos, portanto, reflete unicamente a exposição dos indivíduos à possibilidade de invalidez pelo tempo em atividade, a qual é maior no Grupo H, seguida do Grupo J, e é menor no Grupo E que nos demais.

Em relação às pensões por morte a cônjuges e filhos, o número de benefícios de pensão depende da mortalidade do grupo de RPPS e da idade dos titulares. A primeira grande diferença entre os cônjuges pensionistas e os filhos pensionistas se refere à magnitude do número de beneficiários. Enquanto cônjuges pensionistas chegam a 19% dos ativos iniciais, filhos pensionistas não passam de 0,6%. Essa diferença se deve, primeiramente, ao fato de que só foram contabilizados os filhos na falta de cônjuge que pudesse ser pensionista. A segunda diferença se refere ao tempo em que se dão os benefícios. Os benefícios aos filhos se concentram em períodos mais recentes da projeção, quando os titulares ainda têm idades mais jovens a ponto de terem filhos com menos de 21 anos, com exceção do Grupo H, em que os titulares têm idades mais jovens.

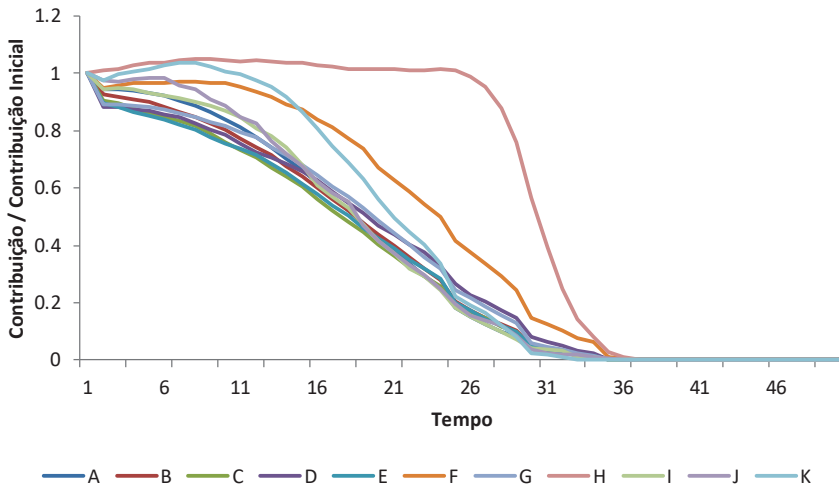
Já os benefícios aos cônjuges dependem de uma combinação de fatores, como a idade dos titulares, e conseqüentemente da idade dos cônjuges, assim como a mortalidade dos titulares e o percentual inicial de pensionistas na população representativa do RPPS. Destacam-se alguns grupos de RPPS com padrão de pensionistas diferenciado. O Grupo H apresenta um percentual inicial de pensionistas pequeno, apenas 4,8%. Contudo, no longo prazo, é o que alcança maior percentual de cônjuges pensionistas, 19%.

Já o Grupo A, mais envelhecido e com maior percentual de beneficiários iniciais, seguido do Grupo D, de características similares, apresenta um aumento do percentual de cônjuges beneficiários logo nos primeiros anos de projeção. Em contrapartida, o Grupo G é o que apresenta menor aumento do percentual de pensionista, indo de 5,4% para 15,2%, no máximo. Já os grupos I e J, que têm a menor mortalidade entre os grupos de RPPS, foram também os que mais demoraram a apresentar um ápice no número de pensionistas, o que ocorre só a partir de 35 anos de projeções.

### 3.2 Projeção dos benefícios e salários de contribuição

Uma vez estimado o número de segurados por categoria, projetou-se também os valores de salários de contribuições e benefícios para cada grupo de RPPS municipal brasileiro. O salário de contribuição dos servidores equivale à soma das remunerações dos servidores ativos vinculados ao RPPS, sobre a qual incide a alíquota de contribuição previdenciária. O Gráfico 2 apresenta o salário de contribuição em relação ao salário de contribuição inicial para cada grupo de RPPS. Pelo gráfico percebe-se a diferença do padrão de variação do salário de contribuição do Grupo H e do Grupo F em relação aos demais, sendo eles os que apresentam maiores valores relativos de salários de contribuição em quase todos os anos projetados, reflexo de suas características populacionais.

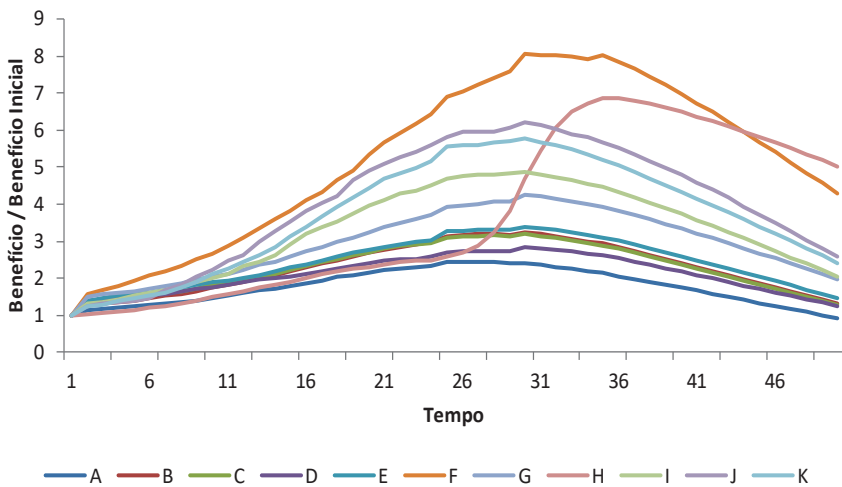
Gráfico 2 – Salário de contribuição em relação ao salário de contribuição inicial de todos os segurados do RPPS por grupo de RPPS, Brasil, 2017 a 2067.



Fonte: Elaborado pela autora (2019).

Já o Gráfico 3 permite comparar os valores relativos das médias dos direitos de benefícios estimados para o conjunto de segurados de cada grupo de RPPS em relação ao valor inicial pago. Como se observa pelo gráfico o grupo de RPPS em que mais se espera observar aumento dos valores gastos com pagamentos de benefícios é o Grupo F, formado por RPPS médios, com servidores com salários mais baixos que dos demais RPPS e menos de 30% de professores. Essa variação se deve ao fato de a população inicial desse grupo de RPPS ser a que apresenta menor percentual de beneficiários, apenas 11%, enquanto a média dos demais grupos de RPPS é de 20%, em contraposição ao Grupo A, com menor percentual de variação por já apresentar um alto percentual de beneficiários.

Gráfico 3 – Direito de benefício anual em relação ao direito de benefício inicial de todos os segurados do RPPS por grupo de RPPS, Brasil, 2017 a 2067.

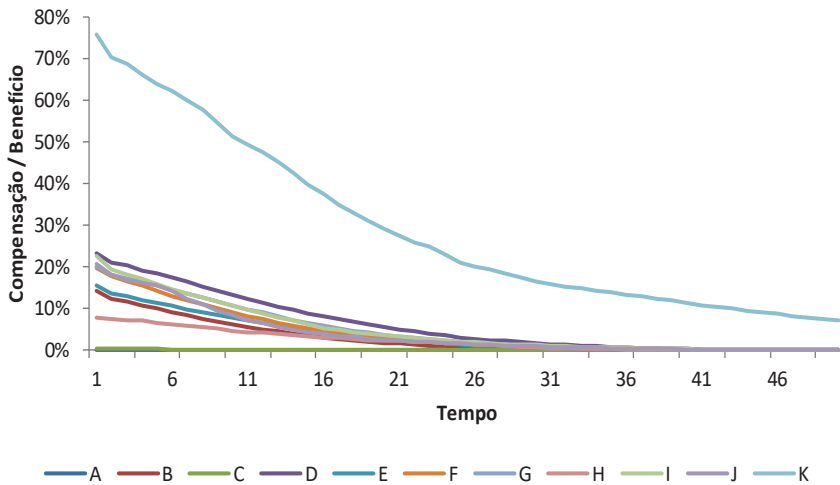


Fonte: Elaborado pela autora (2019).



Outro fator relacionado ao equilíbrio dos RPPS é a compensação previdenciária, o valor que um regime de origem repassa para o regime em que ocorreu a aposentadoria em função do tempo de contribuição que ocorreu no regime de origem. Entre as variáveis que afetam a estimação dos valores da compensação está a idade de entrada dos ativos. Exemplo disso são os valores de compensação previdenciária a serem recebidos pelos grupos H e E, expressos no Gráfico 4. A data de criação dos dois é próxima, apenas 3 anos de diferença, sendo o Grupo E criado em 1989 e o Grupo H em 1992, mas a população do Grupo E é o dobro da população do Grupo H. Apesar disso, o Grupo E chega a receber 10 vezes o valor da compensação recebida pelo Grupo H, já que a população do Grupo E é mais velha que a do Grupo H, tendo, portanto, contribuído por mais tempo no RGPS antes da criação do RPPS em que se aposentaram.

Gráfico 4 – Compensação previdenciária média em relação ao direito de benefício médio de todos os segurados do RPPS por grupo de RPPS, Brasil, 2017 a 2067.

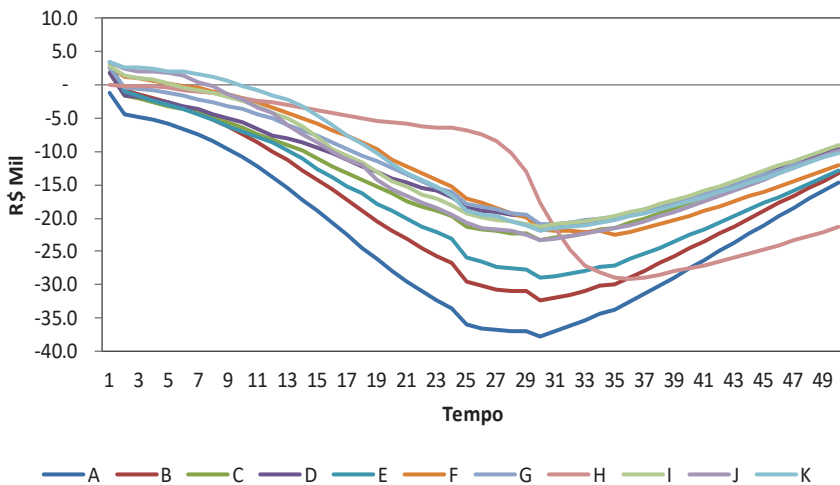


Fonte: Elaborado pela autora (2019).

Contudo, a data de criação do RPPS é a variável mais decisiva em relação aos valores a serem recebidos de compensação previdenciária. Como evidencia o Gráfico 4, com o passar do tempo e o distanciamento do pagamento do benefício em relação à data de criação do RPPS, a importância relativa da compensação previdenciária diminui em todos os grupos de RPPS, pois uma percentagem menor de benefícios pagos passa a ser concedidos considerando tempos de contribuições anteriores à implantação do RPPS. O Grupo K, por exemplo, cuja população representativa foi criada em 2009, pode chegar a receber 76% do valor dos benefícios em compensação previdenciária no primeiro ano de simulação e mesmo após 50 anos ainda poderá cobrir em média 7% do valor dos benefícios com a compensação previdenciária. Já o Grupo A e o Grupo C, com RPPS criados em 1970, não chegam a receber nem 1% do valor dos benefícios em compensação previdenciária em nenhum ano simulado.

Os valores de benefícios efetivamente pagos pelos RPPS aos servidores devem ser equivalentes ao direito de benefício do segurado descontada a compensação previdenciária. Considerando-se este valor, estimou-se, por fim, o resultado financeiro do RPPS a cada ano. Embora cada RPPS adote uma alíquota de contribuição diferente, para este trabalho adotou-se a mesma alíquota praticada no RGPS no ano de referência dos dados (33% = 11% do empregado + 22% do empregador) como base de contribuição para todos os grupos de RPPS, para efeito de comparação. O resultado financeiro apurado foi, então, igual à soma das contribuições dos ativos (33% do salário de contribuição) menos o valor do benefício a que o servidor tem direito descontada a compensação previdenciária. Como a magnitude desse resultado é dependente do número de servidores, para efeito de comparação entre os grupos de RPPS, dividiu-se esse valor pelo número de servidores iniciais, resultado apresentado no Gráfico 5.

Gráfico 5 – Resultado financeiro médio anual por ativo inicial por grupo de RPPS, Brasil, 2017 a 2067.



Fonte: Elaborado pela autora (2019).

O resultado indica a necessidade de financiamento acima do custo normal de cada grupo de RPPS a cada ano. O resultado é chamado financeiro, e não atuarial, por considerar apenas o saldo de cada ano isoladamente, sem a análise do efeito acumulativo dos saldos anteriores ou de rentabilidades financeiras dos fundos aplicados. Como mostra o gráfico, os grupos K e F apresentam resultados positivos nos primeiros anos. O Grupo K, por exemplo, tem resultado de R\$ 3,3 mil positivos por ativo no primeiro ano, valor que diminui gradativamente, mantendo-se positivo por 9 anos. Entretanto, o resultado torna-se negativo nos anos seguintes, tal como já acontecia nos demais grupos.

O resultado apresenta formato inverso ao do pagamento de aposentadorias, levando à conclusão de que esse é o tipo de benefício mais relacionado ao resultado de cada exercício. Apesar dessa similaridade comportamental, a magnitude do resultado por ativo inicial em cada grupo de RPPS é diferente. Nos primeiros anos projetados os grupos C e B apresentam os menores resultados, mas

após 15 anos de projeção é o grupo A que tem os menores resultados, chegando a R\$36 mil negativos por ativo inicial em 30 anos. O Grupo K, entretanto, é o que apresenta maiores resultados para a maioria dos anos, apresentando o maior déficit após 30 anos (-R\$ 21,8 mil). Já o Grupo H apresenta comportamento diferenciado em relação aos demais por ter um resultado negativo pequeno nos primeiros 25 anos, mas após esse período, seu resultado por ativo inicial diminui rapidamente, se tornando um dos mais deficitários, chegando a ser menor até mesmo que o do Grupo A após 38 anos.

As diferenças em relação à magnitude do resultado entre os grupos são significativas a cada ano. Após 25 anos de projeção, por exemplo, a diferença entre o resultado do Grupo H, de maior resultado (-R\$ 6,82 mil), e do Grupo A, de menor resultado (-R\$ 36 mil) é de R\$ 29,18 mil por servidor ativo inicial. Considerando que os demais grupos observam valores intermediários entre esses dois extremos, pode-se dizer que há uma diferença média de R\$ 2,92 mil no déficit financeiro entre dois grupos naquele ano, ressaltando a particularidade de cada grupo de RPPS e ao efeito de suas características em sua situação financeira.

## 4 CONCLUSÕES

A primeira contribuição deste trabalho diz respeito à análise dos perfis dos grupos de RPPS municipais, com a definição de 11 grupos de RPPS, nomeados de A à K, os quais variam em termos de data de criação do RPPS, mas também em relação à sua estrutura populacional, incluindo a distribuição dos servidores por idade, sexo, remuneração e situação de atividade ou inatividade. A segunda contribuição é exatamente a análise de como essas características das populações dos RPPS está relacionada aos pagamentos realizados e,

consequentemente, à sua situação financeira.

Para tanto, com base das premissas atuariais definidas e nas populações representativas de cada grupo de RPPS projetou-se o número de contribuintes e beneficiários, por categoria de benefício, e os valores pagos em benefícios e salários de contribuição para as populações representativas de cada grupo. Uma vez que as projeções consideraram a população fechada à entrada de novos servidores, observou-se uma tendência de queda no número de contribuintes com o tempo, acompanhada de aumento e posterior declínio do número de beneficiários. Os momentos no tempo em que se dão esse aumento e declínio são similares para os grupos de RPPS, que observaram pico do número de beneficiários entre 25 e 30 anos de projeção, com exceção do Grupo H, de população mais jovem que os demais, que apresentou pico de número de beneficiários após 35 anos, assim como apresentou uma tendência de diminuição do número de ativos mais suave que a dos demais grupos. Porém, quando considerada a compensação financeira de benefícios previdenciários o grupo K também se diferenciou, uma vez que é formado pelos RPPS criados mais recentemente. e que, portanto, teriam mais recursos a receber a título de compensação previdenciária, pois grande parte dos seus servidores teve as contribuições previdenciárias vertidas ao RGPS no início de sua carreira como servidor. Para o Grupo K nos primeiros anos a compensação previdenciária estimada equivale a 76% do valor dos benefícios totais, percentual que cai no decorrer dos anos, mas permanece em 7% após os 50 anos projetados. Já o Grupo H, por exemplo, só chega a receber 7% do valor dos benefícios em compensação previdenciária no primeiro ano de simulação, e após 30 anos esse percentual chega a 0%. Esses números realçam o impacto da compensação previdenciária para a manutenção do equilíbrio atuarial e financeiro dos RPPS, em especial dos mais novos.

Por fim projetou-se o resultado financeiro esperado para cada

grupo de RPPS. Os resultados indicam valores positivos de resultado financeiros para 8 dos 11 grupos de RPPS no primeiro ano projetado, mas os valores tendem a diminuir gradativamente, sendo o último resultado positivo observado para o Grupo K após 9 anos projetados. Após esse período todos os grupos de RPPS observam valores negativos de resultado financeiro, reflexo do aumento do número de beneficiários e da não reposição do quadro de ativos.

Vale ressaltar que o saldo financeiro estimado neste trabalho considera a mesma alíquota de contribuição para todos os RPPS municipais quando, na realidade, cada RPPS tem autonomia para definir o valor de sua alíquota com base na sua avaliação atuarial. A alíquota apresentada, por ser a menor permitida na data base dos dados, evidencia, portanto, o pior cenário possível. Se a alíquota praticada for maior que a mínima, o resultado negativo será adiado por alguns anos. Contudo, considerando a população fechada ao ingresso de novos servidores, como neste trabalho, em algum momento todos os servidores sairão da atividade e, nesse momento, pela não existência de contribuições e pela existência de pagamento de benefícios, o resultado anual só pode ser negativo. O resultado atuarial, entretanto, que considera a rentabilidade dos recursos e os valores aplicados de resultados de anos anteriores, não necessariamente é negativo, podendo-se, inclusive, observar superávit caso o RPPS se estruture para administrar os recursos e se antecipe em relação aos pagamentos futuros.

Assim sendo, o resultado anual observado pode ter significado diferente para diferentes grupos de RPPS. Os RPPS do Grupo K, criados após 1998, que já nasceram em um ambiente capitalizado e mais estruturado em relação a mecanismos de alcance do equilíbrio atuarial. Esses RPPS estão em situação mais favorável e já possuem ou estão formando um fundo suficiente para dar cobertura ao pagamento dos benefícios futuros. Há, contudo, RPPS mais antigos que não foram

criados em um regime de capitalização, mas de repartição, e que sofrem mais fortemente os efeitos do envelhecimento de sua população de servidores. Muitos passam por um processo de segregação de massas como forma de transição para a capitalização e equacionamento do déficit atuarial. A necessidade de maiores aportes nesse período é sentida, muitas vezes, como demasiada pesada para os governos municipais, que por vezes não têm uma economia estruturada para fazer jus aos aportes necessários. Contudo, os que permanecem do regime de repartição sem a transição para a capitalização são os que mais sentem os efeitos do envelhecimento de seus servidores já que dependem sempre de novas contratações para a manutenção do equilíbrio do RPPS.

Por fim, espera-se que os resultados aqui apresentados contribuam para a discussão a respeito do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS municipais brasileiros e traga maior segurança para as famílias dos servidores dele dependentes.

## REFERÊNCIAS

BOGONI, Nadia Mar; FERNANDES, Francisco Carlos. Gestão de risco nas atividades de investimento dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul. *REAd: Revista Eletrônica de Administração*, Porto Alegre, v. 17, n. 1, p. 117–148, abr. 2011.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Estatísticas e Informações dos RPPS. DRAA. *Estatísticas da População Coberta*. Brasília: MPS, [2024]. Disponível em: [https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/copy\\_of\\_estatisticas-e-informacoes-dos-rpps](https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/copy_of_estatisticas-e-informacoes-dos-rpps). Acesso em: 16 mar. 2024.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Instituto Nacional do Seguro Social. Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social. *Anuário Estatístico da Previdência Social 2009 – AEPS 2009*. MPS/DATAPREV, Brasília, v. 18, 2009.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. RAIS: Relação Anual de Informações Sociais. Brasília: MTE, [2017]. Disponível em: [http://www.rais.gov.br/sitio/recibo\\_identificacao.jsf](http://www.rais.gov.br/sitio/recibo_identificacao.jsf). Acesso em: 16 mar. 2024.

BRASIL. Previdência Social. Orientação Normativa nº 02, de 31 de março de 2009. Diário Oficial da União, Brasília, ano 145, n. 63, 2 abr. 2009.

CADPREV. [2024]. Disponível em: <https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/pages/index.xhtml>. Acesso em: 16 mar. 2024.

CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. *Solvência fiscal de longo prazo dos regimes próprios de previdência dos estados e municípios*. Brasília/Rio de Janeiro: IPEA, 2016. (Texto para discussão, n. 2195).

CORRÊA, Cristiane Silva et al. *Sadeprev - Simulador Atuarial-Demográfico de Regimes Próprios de Previdência Social*. Disponível em: <https://sadeprevufrn.wordpress.com/home/>. Acesso em: 16 mar. 2024.

CORRÊA, Cristiane Silva. *Premissas atuariais em planos previdenciários: uma visão atuarial-demográfica*. Curitiba: Editora e Livraria Appris, 2018.

CORRÊA, Cristiane Silva; GONZAGA, Marcos Roberto; TURRA, Cássio. Efeitos dos diferenciais municipais de mortalidade no equilíbrio de regimes previdenciários, Brasil, 2018. In: CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE POBLACIÓN (ALAP), 9., 2020, Rio de Janeiro. *Anais [...]*. [S. l.]: ALAP, 2020.

CORRÊA, Cristiane Silva; QUEIROZ, Bernardo Lanza; RIBEIRO, Aloísio Joaquim Freitas. Tamanho populacional e custeio previdenciário: como variações aleatórias afetam o risco de solvência de RPPS municipais. *REDECA - Revista Eletrônica do Departamento de Ciências Contábeis & Departamento de Atuária e Métodos Quantitativos*, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 128–149, 2014.



CORRÊA, Cristiane Silva; WAJNMAN, Simone. Padrão de formação de família brasileiro e sua relação com as contas previdenciárias, Brasil, 2017. In: CONGRESO DE LA

ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE POBLACIÓN (ALAP), 9., 2020, Rio de Janeiro. *Anais [...]*. [S. l.]: ALAP, 2020.

NOGUEIRA, Narlon Gutierre. *O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado*. Brasília: MPS, 2012. (Coleção Previdência Social, v. 34).

RODRIGUES, José Angelo. *Gestão de risco atuarial*. São Paulo: Saraiva, 2008.

SCHETTINI, Bernardo. P.; PIRES, Gustavo. M. V.; SANTOS, Cláudio Hamilton M. dos. *Previdência e reposição no serviço público civil federal do Poder Executivo: microsimulações*. Brasília/Rio de Janeiro: IPEA, 2018. (Texto para discussão, n. 2365).

SILVA, Francisco Wilson Ferreira da; DINIZ, Gleison Mendonça. Fatores determinantes do resultado atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) municipais cearenses. *Revista Controle: Doutrina e Artigos*, Fortaleza, v. 19, n. 2, p. 145–179, 2021. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/708>. Acesso em: 16 mar. 2024.

# **7 PISO NACIONAL DO MAGISTÉRIO E POTENCIAL REFLEXO NOS BENEFÍCIOS DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL CONSIDERADOS OS INSTITUTOS DA INTEGRALIDADE E DA PARIDADE**

## **Nei Fernando Brum**

Procurador do Estado do Rio Grande do Sul, desde 2002, em exercício, atualmente, na Assessoria Jurídica e Legislativa do Gabinete da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul. Atuação na Procuradoria Junto aos Tribunais Superiores da Procuradoria-Geral do Estado, no período de 2010 a 2023, no contencioso previdenciário da Administração Pública Direta e Indireta do Estado do Rio Grande do Sul, no Supremo Tribunal Federal, no Superior Tribunal de Justiça e no Tribunal Superior do Trabalho. Membro da Comissão de Acompanhamento de Ações Judiciais Relevantes para os RPPS, do CONAPREV, indicado pela Câmara Técnica do Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal. Procurador do Estado do Rio Grande do Sul, desde 2002, em exercício, atualmente, na Assessoria Jurídica e Legislativa do Gabinete da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul. Atuação na Procuradoria Junto aos Tribunais Superiores da Procuradoria-Geral do Estado, no período de 2010 a 2023, no contencioso previdenciário da Administração Pública Direta e Indireta do Estado do Rio Grande do Sul, no Supremo Tribunal Federal, no Superior Tribunal de Justiça e no Tribunal Superior do Trabalho. Membro da Comissão de Acompanhamento de Ações Judiciais Relevantes para os RPPS, do CONAPREV, indicado pela Câmara Técnica do Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal.

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal, em sua redação original, já previa piso salarial profissional para o magistério público (art. 206, V).

A Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, acrescentou o inciso VIII ao referido art. 206 e estipulou, como princípio, o “piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal” (BRASIL, 2006).

A Lei Federal 11.494, de 20 de junho de 2007, regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e determinou a fixação de piso nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

Em 16 de julho de 2008 foi publicada a Lei Federal nº 11.738, a qual, regulamentando a alínea “e” do inciso III do *caput* do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitória, conforme estabelecido pela Emenda Constitucional nº 53, fixou o valor do piso nacional como vencimento inicial das Carreiras do magistério público da educação básica, bem como determinou a atualização anual da referida parcela remuneratória.

A inviabilidade de cada ente da Federação para gerenciar as peculiaridades econômicas locais, a perda da autonomia para legislar sobre o vencimento dos servidores dos quadros do Magistério, impactou não apenas a suficiência orçamentária para responder ao pagamento do pessoal da ativa, mas, também, a suficiência dos Regimes Próprios de Previdência Social para atender aos benefícios do regime.

Isso porque, a par do regime especial de aposentação, ao Magistério atribui-se a integralidade e paridade dos proventos em

relação à remuneração dos ativos.

Pretende-se, no presente texto, apresentar uma breve exposição sobre como o Supremo Tribunal Federal vem enfrentando ambos os temas, alusivo ao piso nacional do magistério, bem como à paridade e integralidade dos proventos da aposentadoria.

Considerada a previsão regulatória da interpretação jurisdicional advinda do mecanismo processual da repercussão geral, não apenas as ações de controle concentrado de constitucionalidade serão objeto do estudo, mas, também, os temas e as teses fixadas pela Suprema Corte em apreciação de precedentes repetitivos.

Para tanto, em um primeiro momento será objeto de análise o controle concentrado de constitucionalidade exercido em seara de piso nacional do Magistério, e, a seguir, o tema da Tabela da Repercussão Geral que versa sobre integralidade e paridade dos benefícios previdenciários, em relação à remuneração dos servidores ativos.

Por fim, em singela conclusão, concita-se aos atores e gestores dos Regimes Próprios de Previdência Social a uma atuação consistente no enalço da melhor definição da matéria para manutenção da higidez do sistema.

## **2 ESTÁGIO ATUAL DO CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE DA LEI QUE INSTITUIU O PISO NACIONAL DO MAGISTÉRIO E OS RESPECTIVOS REFLEXOS**

### **2.1 Da constitucionalidade da fixação do piso nacional do magistério por lei federal**

Em 29 de outubro de 2008, os Governadores dos Estados do

Mato Grosso do Sul, do Paraná, de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul, ajuizaram Ação Direta de Constitucionalidade, autuada sob o nº 4167, impugnando a fixação do Piso Nacional do Magistério por lei federal, considerada, em síntese, a quebra da autonomia dos entes subnacionais para gerir os respectivos servidores, e o potencial desajuste orçamentário daí advindo.

Em 17/12/2008 foi deferida Medida Cautelar *para* considerar que até a decisão definitiva de mérito, a Lei Federal deveria ser interpretada como REMUNERAÇÃO mínima devida, ou seja, básico + gratificações + adicionais.

Apreciando o mérito, o Supremo Tribunal Federal julgou improcedente o pedido, definindo, em síntese, que o piso é a quantia abaixo da qual os entes federados não poderão fixar o vencimento INICIAL das carreiras do magistério público; que é constitucional a norma federal que fixou o Piso com base no vencimento e não na remuneração; e que a União Federal é competente para dispor sobre as normas gerais relativas ao Piso.

Os demandantes da ação interpuseram Embargos de Declaração, suscitando a necessidade de esclarecimento da decisão no que concerne ao reforço de custeio devido pela União, conforme prevê a própria lei federal, e, também, a necessidade de modulação da eficácia da decisão, considerada a significativa alteração do entendimento da Suprema Corte atinente às parcelas passíveis de composição da remuneração para atendimento do piso fixado.

Em resposta, o Suprema Tribunal Federal definiu que a aplicação da Lei 11.738/2008 deve ocorrer a partir de 27/04/2011, data do julgamento do mérito da Ação, e que não cabe fixar regras específicas de reforço de custeio devido pela União.

## 2.2 Da constitucionalidade do reajuste anual do piso nacional do magistério por lei federal

Em 04 de setembro de 2012, os Governadores dos Estados do Mato Grosso do Sul, de Goiás, do Piauí, do Rio Grande do Sul, de Roraima e de Santa Catarina, propuseram Ação Direta de Constitucionalidade, autuada sob o nº 4848, pretendendo a declaração de inconstitucionalidade do dispositivo da mesma lei do piso nacional do magistério, que determina a forma de atualização anual.

O pedido posto na demanda foi julgado improcedente, sob entendimento resumido na seguinte Ementa do Acórdão:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PACTO FEDERATIVO E REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIA. ATUALIZAÇÃO DO PISO NACIONAL PARA OS PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA. ART. 5º, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 11.738/2008. IMPROCEDÊNCIA.

1. Ação direta de inconstitucionalidade que tem como objeto o art. 5º, parágrafo único, da Lei 11.738/2008, prevendo a atualização do piso nacional do magistério da educação básica calculada com base no mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano.

2. Objeto diverso do apreciado na ADI 4.167, em que foram questionados os art. 2º, §§ 1º e 4º; 3º, caput, II e III; e 8º, todos da Lei 11.738/2008, e decidiu-se no sentido da constitucionalidade do piso salarial nacional dos professores da rede pública de ensino. Na presente ação direta, questiona-se a inconstitucionalidade da forma de atualização do piso nacional. Preliminares rejeitadas.

3. A previsão de mecanismos de atualização é uma consequência direta da existência do próprio piso. A edição de atos normativos pelo Ministério da Educação, nacionalmente aplicáveis, objetiva uniformizar a atualização do piso nacional do magistério em todos os níveis federativos e cumprir os objetivos previstos no art. 3º, III, da Constituição Federal. Ausência de violação aos princípios da separação do Poderes e da legalidade.

4. A Lei nº 11.738/2008 prevê complementação pela União de recursos aos entes federativos que não tenham disponibilidade orçamentária para cumprir os valores referentes ao piso nacional. Compatibilidade com os princípios orçamentários da Constituição e ausência de ingerência federal

indevida nas finanças dos Estados.

5. Ausente violação ao art. 37, XIII, da Constituição. A União, por meio da Lei 11.738/2008, prevê uma política pública essencial ao Estado Democrático de Direito, com a previsão de parâmetros remuneratórios mínimos que valorizem o profissional do magistério na educação básica.

6. Pedido na Ação Direita de Inconstitucionalidade julgado improcedente, com a fixação da seguinte tese: *"É constitucional a norma federal que prevê a forma de atualização do piso nacional do magistério da educação básica"* (BRASIL, 2021).

Na sequência, houve interposição de Embargos de Declaração, suscitando a necessidade expressa apreciação sobre a inviabilidade concreta do auxílio financeiro da União para suprir a insuficiência orçamentária dos demais entes da Federação para atender ao pagamento do piso nacional do magistério, considerados os sequentes reajustes em percentuais que superam os índices da inflação, bem como a modulação da eficácia da decisão.

Apreciando o recurso integrativo, pautado para julgamento virtual agendado para o período de 10/02/2023 a 17/02/2023, o julgamento foi sobrestado por pedido de destaque do Ministro André Mendonça.

Prosseguindo o trâmite processual, ocasião em que, o Ministro Roberto Barroso, relator, despachou, em 30 de março de 2023:

Considerando que a conclusão do julgamento da presente ação direta de inconstitucionalidade se deu após o advento da Emenda Constitucional nº 108/2020 e, ainda, a promulgação superveniente da Emenda Constitucional nº 128/2022, intime-se a União para prestar informações adicionais, no prazo de 15 (quinze) dias, a respeito dos recursos financeiros utilizados para complementação e repasse aos Estados com o objetivo de implementação do piso nacional do magistério. Em questão, sobretudo, a prestação de informações a respeito da manutenção da aplicação do disposto no art. 4º da Lei nº 11.738/2008 após a nova redação conferida ao art. 60 do ADCT. (BRASIL, 2023a).

Após manifestações do da Advocacia Geral da União,

sustentando ausência de prejudicialidade da inovação trazia pelas Emendas Constitucionais ventiladas no despacho ao julgamento da Ação, os embargos foram rejeitados, destacando o Acórdão respectivo ausência de erro, obscuridade, contradição ou omissão, bem como de “comprovação das razões concretas de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, requisitos previstos pelo art. 27 da Lei nº 9.868/1999, não cabe modulação dos efeitos da decisão” (BRASIL, 2023b).

Em novos Embargos de Declaração, opostos em 02 de outubro de 2023, o Governador do Estado do Rio Grande do Sul, considerando ausência de apreciação integral das informações que trouxe aos autos, especialmente a defasagem dos valores de repasse da União e a sistemática de aportes ao Fundeb anteriores à EC 108/2020, sustentou a necessidade de

modulação dos efeitos da decisão final da ação direta, atribuindo-se eficácia plena apenas a partir do julgamento de mérito da ação, ou, subsidiariamente, a partir da vigência da Emenda Constitucional nº 108/2020, a fim de se assegurar a manutenção da validade dos atos adotados pelos entes da Federação, no desiderato de cumprimento da Lei Federal nº 11.738/2008, notadamente no pagamento do piso nacional do magistério até a referida data. (BRASIL, 2023b).

Para apreciação do recurso, a Ação foi redistribuída ao Ministro Gilmar Mendes, em substituição ao Ministro Roberto Barroso, relator original, em decorrência a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7516, distribuída a relatoria do Ministro Gilmar Mendes.

Por indispensável à compreensão da extensão e da complexidade do debate que vem sendo travado desde a primeira impugnação à Lei Federal nº 11.738/2008, que instituiu o piso nacional do Magistério, importa breve análise da referida Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7516.

Pois o dispositivo da referida Lei Federal que determina a revisão



anual do valor do piso nacional do Magistério, objeto do controle de constitucionalidade vindicado na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4848, acima abordada, previa, na redação original:

Art. 5º O piso salarial profissional nacional do magistério público da educação básica será atualizado, anualmente, no mês de janeiro, a partir do ano de 2009.

Parágrafo único. A atualização de que trata o caput deste artigo será calculada utilizando-se o mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, definido nacionalmente, nos termos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. (BRASIL, 2008).

A citada Lei nº 11.494/2007 regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, fixando a composição financeira, a distribuição, a transferência, a gestão, a utilização, o acompanhamento, o controle social, a comprovação e a fiscalização dos recursos respectivos, determinando, nas disposições finais, a edição de lei específica para fixação do piso salarial nacional do Magistério, o que foi cumprido, justamente, com a edição da multicitada Lei 11.737/2009.

Retornando a Emenda Constitucional nº 53/2006, citada no início do presente trabalho, destaca-se a provisoriedade do Fundo instituído, porquanto, em até 14 anos a partir da promulgação, deveria ser implantado um Fundo permanente.

Respondendo à determinação, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional nº 208, para, ao que aqui interessa, “dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)”.

Atendendo ao comando da Emenda, foi promulgada a Lei Federal nº 14.113, em 25 de dezembro de 2020, que, expressamente, revogou a Lei Federal nº 11.494/2007, baliza do reajuste anual do piso nacional do magistério previsto no acima citado artigo 5º da Lei Federal

que instituiu o piso.

Em decorrência, alguns entes da Federação passaram a suscitar a inviabilidade da correção anual do piso nacional do magistério, justamente em face da revogação da lei que parametrizava o reajuste.

Por isso, a Procuradoria-Geral da República ajuizou a citada Ação direta de Inconstitucionalidade nº 7516, postulando que o parâmetro a ser adotado para a atualização deve continuar sendo o valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, consoante a nova legislação do FUNBEB (Lei nº 14.113/2020).

Postulou, ainda, subsidiariamente, o reconhecimento de omissão inconstitucional do Congresso Nacional em fixar expressamente o critério para correção anual do piso.

À Advocacia Geral da União manifestou-se favoravelmente à procedência do pedido, e o processo se encontra aguardando manifestação da Procuradoria Geral da República, desde 06 de fevereiro de 2024.

### **2.3 Dos reflexos do piso nacional do magistério no plano de cargos e salários dos professores do ensino público**

Sobre a matéria cumpre, inicialmente, trazer à colação o Tema Repetitivo nº 911 do Superior Tribunal de Justiça, tendo como paradigma o Recurso Especial nº 1426210, cuja discussão está centrada na interpretação dos artigos 2º, § 1º, e 6º, da Lei nº 11.738/2008, especialmente se:

autorizam a automática repercussão do piso salarial profissional nacional quanto aos profissionais do magistério público da educação básica sobre as classes e níveis mais elevados da carreira, bem assim

sobre as vantagens temporais, adicionais e gratificações, sem a edição de lei estadual a respeito, inclusive para os professores que já auferem vencimentos básicos superiores ao piso. (BRASIL, 2016).

Na conclusão do julgamento, a Primeira Seção daquele Tribunal Superior entendeu pela ausência de “reflexo imediato sobre as vantagens temporais, adicionais e gratificações ou em reajuste geral para toda a carreira do magistério, visto que não há nenhuma determinação na Lei Federal de incidência escalonada com aplicação dos mesmos índices utilizados para a classe inicial da carreira” (BRASIL, 2016).

Porém, destacou o mesmo julgamento que,

uma vez determinado pela Lei n. 11.738/2008 que os entes federados devem fixar o vencimento básico das carreiras no mesmo valor do piso salarial profissional, compete exclusivamente aos Tribunais de origem, mediante a análise das legislações locais, verificar a ocorrência de eventuais reflexos nas gratificações e demais vantagens, bem como na carreira do magistério. (BRASIL, 2016).

Assim, extrai-se da decisão que, uma vez apreciada a legislação local pelos Tribunais estaduais, os reflexos do valor fixado como piso nacional inicial servirá de base de cálculo para os demais níveis da carreira.

Insurgindo-se contra tal entendimento, o Estado do Rio Grande do Sul interpôs Recurso Extraordinário (RE nº 1.126.739), por considerar que a determinação judicial de aplicação do valor fixado em Lei Federal diretamente e com reflexo no plano de carreira do magistério estadual, contraria os artigos 2º, 25 e 37, incisos X e XIII da Constituição Federal, considerada a competência do Chefe do Executivo Estadual para estabelecer planos de cargos e salários dos respectivos servidores.

Após alguma indefinição, o Recurso Extraordinário do Estado foi vinculado ao tema 1218 da Tabela da Repercussão Geral do Supremo

Tribunal Federal que, trata, justamente, da “adoção do piso nacional estipulado pela Lei federal 11.738/2008 como base para o vencimento inicial da carreira do magistério da Educação Básica estadual, com reflexos nos demais níveis, faixas e classes da carreira escalonada” (BRASIL, 2023c).

Assim, persiste a indefinição do tema, porquanto ainda não apreciada a matéria pelo Supremo Tribunal Federal

### **3 INTEGRALIDADE E PARIDADE NA REPERCUSSÃO GERAL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Antes de adentrar na abordagem da matéria, cumpre destacar a importância do debate para os Regimes Próprios de Previdência Social.

Nesse desiderato, destaca-se que a Lei nº 11.738/2008 expressamente previu, no §5º do artigo 2º, que

as disposições relativas ao piso salarial de que trata esta Lei serão aplicadas a todas as aposentadorias e pensões dos profissionais do magistério público da educação básica alcançadas pelo art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, e pela Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005. (BRASIL, 2008).

Assim, a evolução remuneratória dos professores públicos da ativa terá reflexos evidentes na composição dos benefícios previdenciários decorrente da filiação do servidor ao regime próprio da administração pública correspondente.

Com efeito, a integralidade corresponde ao direito de benefício previdenciário inicial no mesmo valor da remuneração do cargo exercido quando da aquisição do benefício, e a paridade corresponde

à recomposição do benefício nas mesmas condições em que aplicada à remuneração dos servidores ativos do cargo.

Nesse contexto, analisa-se, a seguir, a partir do Tema nº 139 da Tabela da Repercussão Geral, a posição da Suprema Corte em relação à paridade e integralidade.

### **3.1 Breve histórico da previsão de paridade e integralidade na Constituição Federal e o entendimento do Supremo Tribunal Federal no tema nº 139 da repercussão geral**

Para atingir o desiderato do presente trabalho, cumpre resgatar a evolução constitucional da matéria paridade e integralidade, observando-se, de início, que, na dicção original, a Constituição Federal previa a aposentadoria do servidor por “invalidez permanente, sendo os proventos integrais quando decorrentes de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei, e proporcionais nos demais casos” (BRASIL, 1988).

Com a Emenda Constitucional nº 20, restou estabelecida a integralidade, assentando o § 3º do artigo 40 que “os proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão calculados com base na remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria e, na forma da lei, corresponderão à totalidade da remuneração” (BRASIL, 1998), e mantida a paridade, na forma do §8º do mesmo artigo:

Observado o disposto no art. 37, XI, os proventos de aposentadoria e as pensões serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e aos pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de

referência para a concessão da pensão, na forma da lei. (BRASIL, 1998).

A Emenda Constitucional nº 41 determinou nova fórmula de cálculo dos proventos iniciais, conforme § 3º do artigo 40, sendo "consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei" (BRASIL, 2003), não mais tendo como referência a remuneração do cargo em que o servidor se aposentou,

Com relação à revisão, assegurou apenas, no § 8º do mesmo artigo, o reajustamento dos benefícios, com o fim de preservar "em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei" (BRASIL, 2003).

A Emenda Constitucional nº 47, de 05 de julho de 2005, vedou, consoante § 4º do artigo 40, "a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo" (BRASIL, 2005), ressalvando, nos incisos I, II e III, os servidores portadores de deficiência, ou que exerçam atividades de risco, ou, ainda, aqueles cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física..

Ainda, estabeleceu regra de transição no artigo 3º, prevendo que o servidor que tenha ingressado tenha ingressado no serviço público até 16 de dezembro de poderá aposentar-se com proventos integrais, observado o preenchimento cumulativo de trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher; 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, e 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.

Com a Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, aos entes da Federação foi atribuída a competência para legislar sobre o cálculo da aposentadoria dos respectivos servidores, vedada a concessão, consoante § 2º do artigo 40, de benefícios “inferiores ao valor mínimo a que se refere o § 2º do art. 201 ou superiores ao limite máximo estabelecido para o Regime Geral de Previdência Social, observado o disposto nos §§ 14 a 16” (BRASIL, 2019).

As Emendas Constitucionais nº 41 e nº 47 estabeleceram regras de transição, cuja necessidade de interpretação pela Corte Constitucional culminou no Tema nº 139 da Tabela da Repercussão Geral, que, tendo como paradigma o recurso Extraordinário nº 590.260, analisava a “[E]xtensão da Gratificação por Atividade de Magistério aos servidores inativos que ingressaram no serviço público até a publicação da Emenda Constitucional nº 41/2003”.

Na origem, servidores públicos aposentados do Quadro do Magistério do Estado de São Paulo pretenderam o recebimento da vantagem nos proventos respectivos, tendo o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo limitado o benefício àqueles servidores que se aposentaram até a data da publicação da Emenda Constitucional nº 41/2003.

Inconformados, os servidores inativos buscaram a jurisdição extraordinária da Suprema Corte, sustentando, em síntese, que os artigos 6º e 7º da Emenda Constitucional nº 41/2003, combinados com o artigo 2º da Emenda Constitucional nº 47/2005, garantiria o direito à paridade daqueles servidores que houvessem ingressado no serviço público até a publicação da Emenda Constitucional nº 41/2003.

Retornando ao texto das Emendas Constitucionais, o art. 2º da de nº 47 acima referido, determinava a aplicação aos “proventos de aposentadorias dos servidores públicos que se aposentarem na forma

do caput do art. 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, o disposto no art. 7º da mesma Emenda” (BRASIL, 2005).

Expressam os artigos referidos da Emenda Constitucional nº 41:

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 cinqüenta e cinco anos de idade, se mulher;

II - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

III - vinte anos de efetivo exercício no serviço público; e

IV - dez anos de carreira e cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria.

[...]

Art. 7º Observado o disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal, os proventos de aposentadoria dos servidores públicos titulares de cargo efetivo e as pensões dos seus dependentes pagos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, em fruição na data de publicação desta Emenda, bem como os proventos de aposentadoria dos servidores e as pensões dos dependentes abrangidos pelo art. 3º desta Emenda, serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei. (BRASIL, 2003).

Apreciando o pedido, concluiu o Supremo Tribunal Federal estendendo o direito à paridade e à integralidade aos servidores que ingressaram no serviço público antes da Emenda Constitucional nº 41,



conforme resume a Ementa do Acórdão respectivo:

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO E PREVIDENCIÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO. GRATIFICAÇÃO POR ATIVIDADE DE MAGISTÉRIO, INSTITUÍDA PELA LEI COMPLEMENTAR 977/2005, DO ESTADO DE SÃO PAULO. DIREITO INTERTEMPORAL. PARIDADE REMUNERATÓRIA ENTRE SERVIDORES ATIVOS E INATIVOS QUE INGRESSARAM NO SERVIÇO PÚBLICO ANTES DA EC 41/2003 E SE APOSENTARAM APÓS A REFERIDA EMENDA. POSSIBILIDADE. ARTS. 6º E 7º DA EC 41/2003, E ARTS. 2º E 3º DA EC 47/2005. REGRAS DE TRANSIÇÃO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. I - Estende-se aos servidores inativos a gratificação extensiva, em caráter genérico, a todos os servidores em atividade, independentemente da natureza da função exercida ou do local onde o serviço é prestado (art. 40, § 8º, da Constituição). II - Os servidores que ingressaram no serviço público antes da EC 41/2003, mas que se aposentaram após a referida emenda, possuem direito à paridade remuneratória e à integralidade no cálculo de seus proventos, desde que observadas as regras de transição especificadas nos arts. 2º e 3º da EC 47/2005. III - Recurso extraordinário parcialmente provido. (BRASIL, 2009).

A Emenda Constitucional nº 103/2019 revogou, expressamente, consoante artigo 35, III e IV as regras de transição previstas nos artigos 2º, 6º e 6º-A, da Emenda Constitucional nº 41/2003, e no artigo 3º da Emenda Constitucional nº 47/2005.

O Supremo Tribunal federal está apreciando a constitucionalidade dos referidos dispositivos na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.254 e na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.367, ainda em tramitação.

## 4 CONCLUSÃO

Não se desconhece a possível temporariedade do presente trabalho, considerada a voracidade com a qual se legisla sobre direito previdenciário e a indefinição parcial da matéria posta à apreciação da Suprema Corte.

Não obstante, entende-se pertinente a abordagem, na medida em que, o registro da história e do estágio atual do debate, poderá servir de motivo para mobilizar a atuação dos atores e dos gestores dos Regimes Próprios de Previdência Social, no escopo de alcançar a melhor solução possível para a preservação do equilíbrio atuarial do regime.

Segundo se cogita, não há, efetivamente, solução legislativa ou jurisdicional pronta, sendo ambas um produto de construção compartilhada entre os que administram e os beneficiários do regime, pendendo que cada parte leve ao Poder Legislativo e ao Poder Judiciário as razões que motivam as respectivas pretensões.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, 1988

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 103, de 1 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, ano 157, n. 220, 13 nov. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, ano 140, n. 254, 31 de dez. 2003.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005. Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, ano 142, n. 128, 6 de jul. 2005.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, ano 143, n. 243, 20 dez. 2006.

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

BRASIL. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. **Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.** *Diário Oficial da União*, Brasília, ano 145, n. 136, 17 jul. 2008.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.426.210/RS. Relator: Min. Gurgel de Faria, 23 de novembro de 2016. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 9 dez. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.848/DF. Relator: Min. Roberto Barroso, 1 de março de 2021. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 5 maio 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Despacho na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.848/DF. Relator: Min. Roberto Barroso, 30 de março de 2023. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 30 mar. 2023a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Embargos de Declaração na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.848/DF. Relator: Min. Roberto Barroso, 12 de setembro de 2023. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 26 set. 2023b.

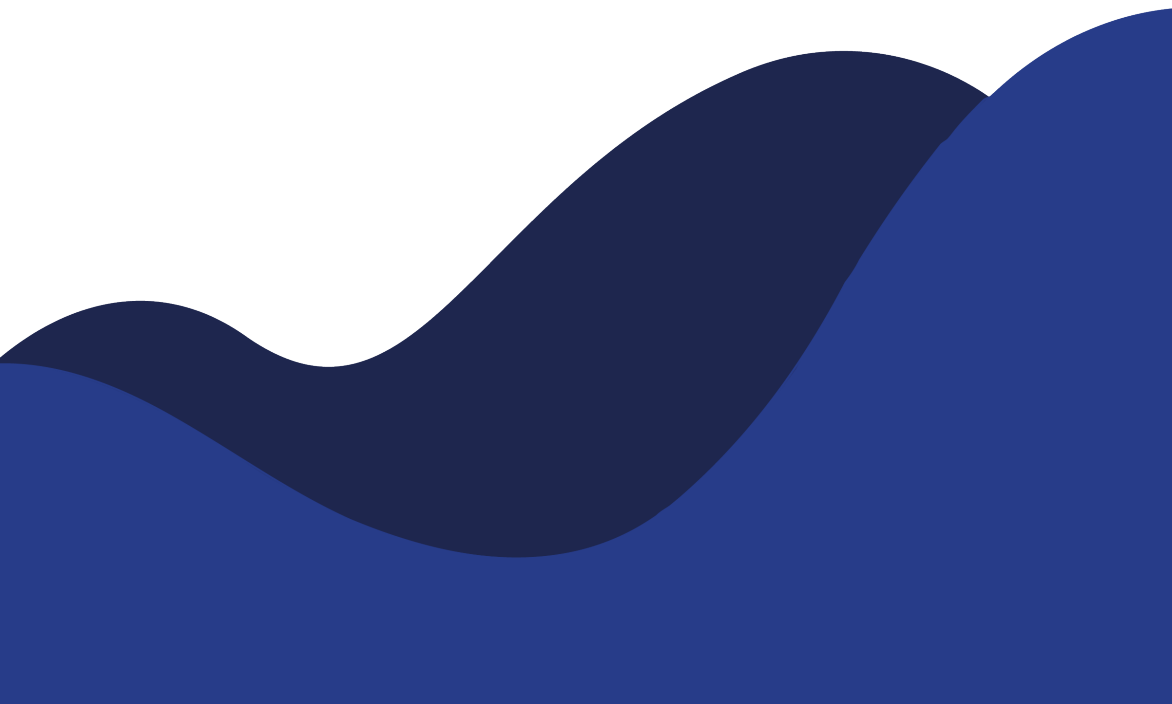
BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 590.260/SP. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 24 de junho de 2009. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 23 out. 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário 1.326.541/SP. Relator: Min. Luiz Fux, 27 de setembro de 2023. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 28 set. 2023c.

# **8 ACUMULAÇÃO DE BENEFÍCIOS NOS DIVERSOS REGIMES DE PREVIDÊNCIA SOCIAL**

## **Vera Maria Corrêa Queiroz**

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



## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo a análise das questões que envolvem o recebimento conjunto de benefícios previdenciários em face dos diversos regimes de previdência social, considerando-se a possibilidade do exercício de mais de um cargo público efetivo, sob a égide de Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, com a garantia constitucional do recebimento de mais de uma remuneração e, por via de consequência, mais de um provento de aposentadoria. Em paralelo ao exercício do cargo público, a possibilidade de se vincular ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS, e nele obter o benefício de aposentadoria programada. Pretende-se não apenas provocar o interesse dos estudiosos do Direito Previdenciário, mas principalmente esclarecer as questões que se alinham ao novo texto normativo trazido pelo artigo 24 da Emenda Constitucional n. 103, de 2019, que tem suscitado muitas dúvidas e levado a uma interpretação por vezes equivocada, o que compromete a sua aplicabilidade e acarreta sérios danos ao patrimônio jurídico do administrado.

A cumulatividade se identifica pela possibilidade de uma mesma pessoa conseguir receber mais de um benefício em concomitância, por ter preenchido os requisitos exigidos para cada benefício pleiteado. Assim, a acumulação de benefícios previdenciários está condicionada à luz da lei de regência quando da ocorrência do fato gerador da prestação social, em respeito ao princípio do *Tempus Regit Actum*.

As disposições constitucionais trazidas pela reforma previdenciária de 2019, no que tange à cumulatividade de benefícios, são aplicadas a todos os Regimes Próprios de Previdência Social, de todos os entes federativos, haja vista não possuírem autonomia para dispor de forma diferente, a teor do que disciplina o disposto no § 5º do art. 24 da Emenda Constitucional n. 103, de 2019, segundo o qual as

regras sobre acumulação previstas na legislação dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS e do Regime Geral de Previdência Social - RGPS vigente na data de entrada em vigor da Emenda Reformatória, somente poderão ser alteradas quando for editada a Lei Complementar no âmbito do Regime Geral, na forma do § 6º do art. 40 e do § 15 do art. 201, ambos da Constituição Federal, *in verbis*:

**Art. 40. [...]**

**§ 6º** Ressalvadas as aposentadorias decorrentes dos cargos acumuláveis na forma desta Constituição, é vedada a percepção de mais de uma aposentadoria à conta de regime próprio de previdência social, aplicando-se outras vedações, regras e condições para a acumulação de benefícios previdenciários estabelecidas no Regime Geral de Previdência Social.

[...]

**Art. 201. [...]**

**§ 15.** Lei complementar estabelecerá vedações, regras e condições para a acumulação de benefícios previdenciários. (BRASIL, 1988).

Ao contrário, e mediante adequação da legislação própria, os entes federados poderão dispor acerca das regras de concessão dos benefícios previdenciários, inclusive sua forma de cálculo, assim como tratar especificamente das questões atinentes aos dependentes do segurado servidor.

A acumulação de benefícios independe do Regime Previdenciário que o segurado tenha contribuído, se foi pelo Regime Próprio de Previdência Social, ou se as contribuições foram vertidas para o Regime Geral de Previdência Social, ou ainda se pelo Sistema de Proteção Social do Militar. Se o servidor público vinculado a Regime Próprio de Previdência Social, desempenhar, de forma simultânea, atividade na iniciativa privada, com contribuições vertidas para o Regime Geral de Previdência Social, estará sujeito à proteção previdenciária de cada um dos regimes, até mesmo em face da ausência de impedimento constitucional e da dualidade das fontes pagadoras.

Embora a regra geral seja a inacumulabilidade de remunerações e de benefícios, várias hipóteses se apresentam como exceções, acarretando uma diversidade de situações, a exemplo das seguintes formas de recebimento conjunto: a) de cargos, empregos ou funções públicas; b) de cargos, empregos ou funções públicas e atividade na iniciativa privada; c) de aposentadorias no serviço público; d) de aposentadorias no serviço público (RPPS) e na iniciativa privada (RGPS); e) de aposentadorias no serviço público (RPPS) e remuneração ou subsídio; f) de aposentadoria civil e militar; g) de aposentadorias no serviço público (RPPS) e pensão por morte (de RPPS ou de RGPS); h) de pensão por morte (de RPPS ou de RGPS) e remuneração ou subsídio; i) de pensões de RPPS; j) de pensões no RGPS; l) de pensões de RPPS e RGPS; m) de benefícios do RGPS, e de outras tantas possíveis hipóteses.

Numa análise mais específica, busca-se o estudo do impacto financeiro que a acumulação de benefícios produz, considerando-se a aplicabilidade de teto do Regime Geral de Previdência Social no Regime Próprio de Previdência Social.

## 2 A ACUMULAÇÃO DE CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES PÚBLICAS

O ingresso no serviço público, seja em cargos ou empregos, tem a sua investidura condicionada à aprovação em concurso de provas ou de provas e títulos, nos termos do disposto no art. 37, II, da Constituição Federal.

Art. 37. [...]

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista

em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. (BRASIL, 1988)

As acumulações constitucionalmente previstas limitam a titularidade de dois cargos ou empregos públicos, não sendo permitida a concomitância na forma tríplice, mesmo nos casos em que a investidura tenha se dado antes da Emenda Constitucional n. 20, de 1998. O Tema 921 de repercussão geral do Supremo Tribunal Federal, cujo mérito da questão constitucional no acórdão do Leading Case ARE 848993 teve o trânsito em julgado ocorrido em 14/10/2020, e firmou tese nos seguintes termos: “É vedada a cumulação tríplice de vencimentos e/ou proventos, ainda que a investidura nos cargos públicos tenha ocorrido anteriormente à EC 20/1998” (BRASIL, 2017b).

Para a Lei n. 8.112, de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, encontramos o conceito legal de cargo público nos seguintes termos: “Art. 3º Cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor” (BRASIL, 1991).

O cargo público efetivo é 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<sup>1</sup>.

Atualmente são denominados segurados aqueles que, em atividade, sejam servidores públicos titulares de cargo efetivo perante a Administração Pública direta (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e à Administração Pública indireta autárquica e fundacional (Autarquias e Fundações Públicas), os membros da Magistratura, do Ministério Público, da Defensoria Pública e dos Tribunais de Contas.

O emprego público é aquele ocupado por empregado público

<sup>1</sup> Art. 1º, inc. X, da Portaria MTP n. 1.46,7 de 2022.



investido mediante seleção em concurso público e que podem atuar em entidade privada ou pública da Administração indireta, especialmente nas Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, vinculados à CLT e cujas contribuições são vertidas para o Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

Já a função pública é um conjunto de atribuições destinadas aos agentes públicos, abrangendo a função temporária e a função de confiança. O ingresso não ocorre mediante aprovação em concurso público e a nomeação se dá em caráter *ad nutum*. Assim:

Art. 37. [...]

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento. (BRASIL, 1988).

O exercício de atividade simultânea na Administração Pública está condicionado aos parâmetros determinados pelos incisos XVI e XVII do art. 37 da Constituição Federal, uma vez que, como já mencionado, a regra é a inacumulatividade de cargos, empregos e funções públicas. Assim:

Art. 37. [...]

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

- a) a de dois cargos de professor;
- b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;
- c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;

XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público. (BRASIL, 1988).

A acumulação remunerada de cargos e empregos públicos pressupõe a investidura pela aprovação em concurso público e, via de consequência, a percepção de mais de uma aposentadoria.

Para Vera Maria Corrêa Queiroz (2022), vale lembrar uma máxima: tudo que é possível acumular na atividade, será possível acumular na inatividade. Ou seja, se o servidor é titular de dois cargos públicos, com compatibilidade de horários, receberá duas remunerações e, no futuro, dois proventos de aposentadoria.

A vedação de acumulação de mais de uma aposentadoria à conta do mesmo regime de previdência social foi inserida no texto constitucional<sup>2</sup> por meio da Emenda Constitucional n. 20, de 1998, mantido na redação da Emenda Constitucional n. 103, de 2019. Até então, e por força do § 10 do art. 37 da Constituição Federal, era possível a aposentação em um cargo público e o retorno à atividade com percepção de remuneração ou subsídio. A partir de 15/12/1998, a Emenda reformadora não mais permitiu a percepção simultânea, exceto para as hipóteses de cargos acumuláveis, para os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração. Assim:

Art. 37. [...]

§ 10. É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração. (BRASIL, 1998).

Entretanto, não podemos descuidar do disposto no art. 11 da Emenda Constitucional n. 20, de 1998, que se refere ao servidor que se aposentou no serviço público e nele ingressou novamente, cuja percepção de proventos futuros nesse segundo cargo, emprego ou função, estaria restrita por força da nova disposição que não mais

<sup>2</sup> § 6º do art. 40 da Constituição Federal.

permitiu o acúmulo de proventos. Vale dizer, o servidor aposentado que ingressou novamente no serviço público, mas não implementou os requisitos necessários para a obtenção da sua segunda aposentadoria. Nessa mesma linha, o clássico entendimento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2006), segundo o qual o citado art. 11 resguardou os direitos dos que já vinham acumulando proventos com vencimentos de outro cargo efetivo.

Art. 11 - A vedação prevista no art. 37, § 10, da Constituição Federal, não se aplica aos membros de poder e aos inativos, servidores e militares, que, até a publicação desta Emenda, tenham ingressado novamente no serviço público por concurso público de provas ou de provas e títulos, e pelas demais formas previstas na Constituição Federal, sendo-lhes proibida a percepção de mais de uma aposentadoria pelo regime de previdência a que se refere o art. 40 da Constituição Federal, aplicando-se-lhes, em qualquer hipótese, o limite de que trata o § 11 deste mesmo artigo. (BRASIL, 1998).

A aplicabilidade da nova disposição não pode alcançar aqueles que já haviam retornado à atividade pública, haja vista o princípio da irretroatividade da lei previsto no inciso XXXVI do art. 5º da Constituição Federal. Assim, a percepção simultânea de proventos deverá prevalecer àqueles que já tinham retornado ao serviço público. O que não mais se permite a partir da Emenda Constitucional 20, de 1998, é que haja a possibilidade de nova investidura em cargos ou empregos públicos e, por via de consequência acumulação de proventos com remuneração.

## 2.1 A aplicação do teto e subteto nos proventos previdenciários

A acumulação de benefícios no serviço público implica em compatibilidade de horários e limitação ao teto de remuneração previsto no inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 41, de 2003, *in verbis*:

Art. 37. [...]

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos. (BRASIL, 2003).

A aplicação do dispositivo, ao estabelecer o teto remuneratório, é de âmbito nacional e em caráter geral, estabelecendo que não é permitida a percepção de remuneração e de subsídio em valor que exceda o subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, com exceção para as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei<sup>3</sup>.

O subteto foi instituído para os Estados, Distrito Federal e Municípios, tendo como parâmetro Municipal, a incidência do subsídio do Prefeito tanto no Poder Executivo como no Legislativo. Em se tratando dos Estados e do Distrito Federal, para o Poder Executivo tem-se como limite o subsídio do Governador, o dos deputados estaduais e distritais para o Poder legislativo e o subsídio dos desembargadores do Tribunal de Justiça para o Poder Judiciário.

A limitação trazida pelo dispositivo em comento é aplicada à soma integral dos proventos de inatividade, inclusive quando decorrentes da acumulação, a saber:

<sup>3</sup> § 11 do art. 37 da CF.

Art. 40. [...]

§ 11 - Aplica-se o limite fixado no art. 37, XI, à soma total dos proventos de inatividade, inclusive quando decorrentes da acumulação de cargos ou empregos públicos, bem como de outras atividades sujeitas a contribuição para o regime geral de previdência social, e ao montante resultante da adição de proventos de inatividade com remuneração de cargo acumulável na forma desta Constituição, cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, e de cargo eletivo. (BRASIL, 1988).

O Supremo Tribunal Federal, nos Temas 377 e 384, representados pelos Leading cases RE 602043 e 612975, nos quais se reconheceu a repercussão geral sobre a matéria que tratou de acumulação lícita de cargos, empregos e funções, fixou a tese única segundo a qual:

Nos casos autorizados constitucionalmente de acumulação de cargos, empregos e funções, a incidência do art. 37, XI, da Constituição Federal pressupõe consideração de cada um dos vínculos formalizados, afastada a observância do teto remuneratório quanto ao somatório dos ganhos do agente público. (BRASIL, 2017a).

Esse entendimento se aplica não só aos casos de acumulação de cargos, empregos e funções públicas prevista no art. 37, XVI e XVII, mas também à acumulação de remuneração com aposentadoria, a teor do art. 37, § 10, e ainda a acumulação de aposentadorias tratadas no art. 40, § 6º, todos da Carta Republicana.

### **3 A ACUMULAÇÃO DE BENEFÍCIOS NO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL – RGPS**

A legislação previdenciária prevê as hipóteses em que é vedada a acumulação de benefícios, seja de forma expressa ou implícita, em razão dos princípios que norteiam o sistema ou decorrentes de incompatibilidade lógica.

A Lei n. 8.213, de 1991, disciplina a vedação ao acúmulo de benefícios previdenciários no art.124, mas não o faz de forma exauriente. Temos que:

Art. 124. Salvo no caso de direito adquirido, não é permitido o recebimento conjunto dos seguintes benefícios da Previdência Social:

I - aposentadoria e auxílio-doença;

II - mais de uma aposentadoria;

III - aposentadoria e abono de permanência em serviço;

IV - salário-maternidade e auxílio-doença;

V - mais de um auxílio-acidente;

VI - mais de uma pensão deixada por cônjuge ou companheiro, ressalvado o direito de opção pela mais vantajosa.

Parágrafo único. É vedado o recebimento conjunto do seguro-desemprego com qualquer benefício de prestação continuada da Previdência Social, exceto pensão por morte ou auxílio-acidente. (BRASIL, 1991).

A vedação legal encontra respaldo na incompatibilidade do recebimento conjunto dos benefícios previdenciários, assim como se baseia na lógica dos princípios que regem o sistema previdenciário.

Para o Decreto n. 3.048, de 1999, que trata do Regulamento da Previdência Social, a vedação se estendeu nos seguintes termos:

Art. 167. Exceto na hipótese de direito adquirido, não é permitido o recebimento conjunto dos seguintes benefícios do RGPS, inclusive quando decorrentes de acidente do trabalho:

I - aposentadoria com auxílio por incapacidade temporária;

II - mais de uma aposentadoria;

III - aposentadoria com abono de permanência em serviço;

IV - salário-maternidade com auxílio por incapacidade temporária;

V - mais de um auxílio-acidente;

VI - mais de uma pensão deixada por cônjuge;

VII - mais de uma pensão deixada por companheiro ou companheira;

VIII - mais de uma pensão deixada por cônjuge e companheiro ou companheira; e

IX - auxílio-acidente com qualquer aposentadoria.

§ 1º Nas hipóteses de que tratam os incisos VI, VII e VIII do caput, fica facultado ao dependente optar pela pensão mais vantajosa, observado o disposto no art. 167-A.

§ 2º É vedado o recebimento conjunto do seguro-desemprego com qualquer benefício de prestação continuada da previdência social, exceto pensão por morte, auxílio-reclusão, auxílio-acidente, auxílio-suplementar ou abono de permanência em serviço.

§ 3º É permitida a acumulação dos benefícios previstos neste Regulamento com o benefício de que trata a Lei nº 7.070, de 20 de dezembro de 1982, que não poderá ser reduzido em razão de eventual aquisição de capacidade laborativa ou de redução de incapacidade para o trabalho ocorrida após a sua concessão.

§ 4º O segurado recluso em regime fechado, durante a percepção, pelos dependentes, do benefício de auxílio-reclusão, não terá o direito aos benefícios de salário-maternidade e de aposentadoria reconhecido, exceto se manifestada a opção pelo benefício mais vantajoso também pelos dependentes. (BRASIL, 1999).

Além das hipóteses supramencionadas, a Portaria INSS/DIRBEN n. 994, de 2022, aventa outras vedações para o recebimento conjunto de benefícios do Regime Geral de Previdência Social, destacando-se, com maior ênfase, os de natureza assistencial, a teor do Benefício de Prestação Continuada – BPC, previsto na Lei n. 8.742, de 1993, cuja percepção não pode, na maior parte dos casos, ser simultânea aos benefícios previdenciários. No mesmo jaez, as restrições ao recebimento do benefício de auxílio-reclusão pelo dependente e outro benefício percebido pelo segurado instituidor.

A cobertura dos riscos sociais eleitos pelo legislador constituinte no art. 201 da Constituição Federal de 1988 impõe diversos formatos de proteção aos beneficiários da previdência social, adequando para cada evento uma modalidade de benefício. A concessão de mais de um benefício para o mesmo fato gerador compromete a sustentabilidade financeira e o equilíbrio atuarial do sistema previdenciário.

A reforma previdenciária promovida pela Emenda Constitucional n. 103, de 2019, não alterou a possibilidade de acumulação dos benefícios previdenciários no Regime Geral de Previdência Social. Entretanto, quando o recebimento conjunto de benefícios envolve pensão por morte deixada por cônjuge, companheira ou companheiro, impõe-se a restrição pecuniária no benefício menos vantajoso.

Por imperiosa proibição legal, não se pode cogitar de acumulação de mais de uma aposentadoria e nem tampouco de mais de uma pensão por morte tendo como instituidor o cônjuge, companheiro ou companheira. Em sentido contrário, não há óbice para o exercício de mais de uma atividade laboral, caso em que os salários de contribuição serão somados no cômputo do salário de benefício.

#### **4 O RECEBIMENTO CONJUNTO DE BENEFÍCIOS NOS DIVERSOS REGIMES PREVIDENCIÁRIOS**

A acumulação de aposentadorias em mais de um regime de previdência social sempre foi possível, inclusive não há redução no valor. Nesse contexto, é possível que um indivíduo receba duas aposentadorias em razão do exercício de dois cargos públicos legitimamente acumuláveis no Regime Próprio de Previdência Social, e uma terceira aposentadoria, esta remunerada pelo Regime Geral de Previdência Social, em face da vinculação obrigatória nas previdências públicas. É o caso típico de professores que lecionam em duas escolas públicas e uma escola particular. Hipótese idêntica ocorre com os profissionais da saúde que acumulam suas atividades em Regimes Próprios e exercem atividade na iniciativa privada.

Entretanto, quando se trata de recebimento simultâneo de aposentadoria e pensão por morte, tem-se a incidência do art. 24 da Emenda Constitucional n. 103, de 2019, que disciplina não só as



regras de vedação, mas também as restrições no recebimento conjunto desses benefícios, com aplicação imediata em todos os regimes de previdência e em todos os entes federativos. O dispositivo constitucional reformatório trata da vedação ao recebimento conjunto de mais de uma pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro (a) no âmbito do mesmo regime, exceto para o caso de cargos constitucionalmente acumuláveis. A atual vedação já existia no Regime Geral de Previdência Social<sup>4</sup> e no Regime Próprio de Previdência Social da União<sup>5</sup>, mas não estava prevista em alguns entes federativos.

A acumulação tem seu permissivo restrito a apenas três hipóteses, a saber:

Art. 24. É vedada a acumulação de mais de uma pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro, no âmbito do mesmo regime de previdência social, ressalvadas as pensões do mesmo instituidor decorrentes do exercício de cargos acumuláveis na forma do art. 37 da Constituição Federal.

§ 1º Será admitida, nos termos do § 2º, a acumulação de:

I - pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro de um regime de previdência social com pensão por morte concedida por outro regime de previdência social ou com pensões decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal;

II - pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro de um regime de previdência social com aposentadoria concedida no âmbito do Regime Geral de Previdência Social ou de regime próprio de previdência social ou com proventos de inatividade decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal; ou

III - pensões decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal com aposentadoria concedida no âmbito do Regime Geral de Previdência Social ou de regime próprio de previdência social. (BRASIL, 2019).

O dispositivo em comento é uma regra restritiva de direitos e, como tal, não permite ampliação das hipóteses, até porque representa um rol taxativo. É, por outro lado, norma de eficácia plena, com aplicação

4 Art. 124, VI, da Lei n. 8.213, de 1991.

5 Art. 225 da Lei n. 8.112, de 1990.

imediate e independente de regulamentação. Não obstante, as três hipóteses só produzirão efeitos para o recebimento conjunto de pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro, não se aplicando às pensões deixadas por filhos ou pais do beneficiário dependente. À título de ilustração, se falece o marido servidor público aposentado em dois cargos de professor e uma aposentadoria do regime geral, a esposa ou companheira fará jus a três pensões por morte, com aplicação da restrição nos valores percebidos. Se o dependente é o filho, o recebimento dos três benefícios de pensão por morte será no valor integral de cada qual, sem qualquer redução.

Na primeira parte do permissivo acumulativo, é possível o recebimento de pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro de um regime de previdência social com pensão por morte concedida por outro regime de previdência social ou com pensões decorrentes das atividades militares de que tratam os artigos 42 e 142 da Constituição Federal. Tem-se que o instituidor do benefício de pensão por morte exercia mais de uma atividade, vinculado a um mesmo regime previdenciário ou não.

Numa segunda premissa, é permitida a acumulação de pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro de um regime de previdência social com aposentadoria concedida no âmbito do Regime Geral de Previdência Social ou de regime próprio de previdência social ou com proventos de inatividade decorrentes das atividades militares de que tratam os artigos 42 e 142 da Constituição Federal. O instituidor da pensão por morte recolhia por um dos regimes previdenciários e o pensionista aposentado por qualquer regime de previdência social ou militar inativo.

A última hipótese de acumulação diz respeito a pensões decorrentes das atividades militares de que tratam os artigos 42 e 142 da Constituição Federal com aposentadoria concedida no âmbito do Regime Geral de Previdência Social ou de regime próprio de previdência

social. A pensão militar é passível de acumulação com a aposentadoria do pensionista, independentemente do regime a que este estiver contribuindo.

A principal mudança trazida pela reforma da previdência na acumulação de benefícios foi o cálculo. O recebimento conjunto de aposentadoria e pensão por morte não mais ocorrerá pelo valor integral de cada benefício, pois criou-se um redutor a ser aplicado em cada um deles, preservando apenas o valor integral para o mais vantajoso. Nesse contexto, os parâmetros das restrições são tratados da seguinte forma:

Art. 24. [...]

§ 2º Nas hipóteses das acumulações previstas no § 1º, é assegurada a percepção do valor integral do benefício mais vantajoso e de uma parte de cada um dos demais benefícios, apurada cumulativamente de acordo com as seguintes faixas:

I - 60% (sessenta por cento) do valor que exceder 1 (um) salário-mínimo, até o limite de 2 (dois) salários-mínimos;

II - 40% (quarenta por cento) do valor que exceder 2 (dois) salários-mínimos, até o limite de 3 (três) salários-mínimos;

III - 20% (vinte por cento) do valor que exceder 3 (três) salários-mínimos, até o limite de 4 (quatro) salários-mínimos; e

IV - 10% (dez por cento) do valor que exceder 4 (quatro) salários-mínimos. (BRASIL, 2019).

O escalonamento trazido pela reforma previdenciária de 2019 não se aplica às pensões por morte deixadas pelo mesmo cônjuge ou companheiro decorrentes de cargos acumuláveis no âmbito do mesmo Regime Próprio de Previdência Social, exceto quando as pensões forem acumuladas com aposentadoria de qualquer regime previdenciário.<sup>6</sup> Se o instituidor da pensão por morte exercia dois cargos acumuláveis no mesmo regime próprio, a exemplo de dois cargos de professor estadual, ambos os proventos serão percebidos no seu valor integral.

<sup>6</sup> § 4º do art. 165 da Portaria MTP n. 1.467, de 2022.

Se, porém, exercia o cargo de professor na rede estadual e outro na rede municipal, a restrição será aplicada em cada um dos benefícios.

Ainda que a Administração Pública esteja obrigada a cumprir o princípio do benefício mais vantajoso, o critério de análise e decisão dessa vantagem é faculdade do titular do benefício, haja vista que a aplicação do disposto no § 2º do art. 24 poderá ser revista a qualquer tempo, a pedido do interessado, em razão de alteração de algum dos benefícios<sup>7</sup>.

Nesse jaez, as restrições representam condições para a efetiva percepção mensal de valores e que devem ser aferidas a cada pagamento. Dessa forma, o benefício mais vantajoso poderá perder essa condição a qualquer tempo, considerando-se que os reajustamentos não seguem a mesma regra, ou seja, podem ocorrer com índices diferentes e em datas diversas, o que poderá acarretar mudança do benefício mais vantajoso.

À título de ilustração, considerou-se inicialmente que o benefício mais vantajoso foi a pensão por morte, recebida cumulativamente com aposentadoria. Porém, após a concessão do benefício, foi habilitado novo dependente que, por força da divisão em cotas, faz com que a pensão por morte deixe de representar o benefício mais vantajoso em face da redução do valor.

Noutro giro, se o direito aos benefícios houver sido adquirido antes da data de entrada em vigor da Emenda Constitucional n. 103, de 2019, não serão aplicadas as restrições, ainda que algum dos benefícios tenha sido concedido posteriormente à 13 de novembro de 2019. Ao contrário, se o direito à acumulação ocorrer após essa data, todos os benefícios deverão ser considerados para definição do mais vantajoso, mesmo que já tenham sido concedidos ao tempo da reforma previdenciária.

<sup>7</sup> § 3º do art. 24 da EC n. 103, de 2019.

Nos termos da Emenda Constitucional n. 103, de 2019: “Art. 24. [...] § 4º As restrições previstas neste artigo não serão aplicadas se o direito aos benefícios houver sido adquirido antes da data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional”.

Em consonância, o texto da Portaria MTP n. 1.467, de 2022:

Art. 165. [...]

§ 6º As restrições previstas neste artigo:

II - não serão aplicadas se o direito a todos os benefícios, acumuláveis nos termos da Constituição Federal, houver sido adquirido antes de 13 de novembro de 2019, ainda que venham a ser concedidos após essa data. (BRASIL, 2022).

A parte do benefício a ser percebida, decorrente da aplicação das faixas restritivas, deverá ser recalculada por ocasião do reajuste do valor do salário mínimo nacional, assim como poderá ser revisto a qualquer tempo, a pedido do interessado, em razão de alteração de algum dos benefícios.

Para as hipóteses em que a acumulação ocorre em mais de dois benefícios de regimes distintos, seja aposentadoria ou pensão por morte, o mais vantajoso será percebido pelo seu valor integral, mas os demais benefícios sofrerão, de per si, a incidência dos redutores. De forma que, falecido o segurado instituidor de duas pensões por morte, sendo uma pelo Regime Próprio e outra pelo Regime Geral, à sua dependente aposentada, o benefício identificado como mais vantajoso será integralmente percebido e cada um dos demais, separadamente, sofrerão as restrições do § 2º do art. 24 da Emenda Constitucional n. 103, de 2019.

A única possibilidade de percepção em valor integral dos benefícios em acumulação, é quando todos eles foram concedidos pelo salário mínimo, em respeito ao disposto no art. 201, § 2º da Constituição Federal, segundo o qual nenhum benefício que substitua o

salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo.

## 5 CONCLUSÃO

A acumulação de benefícios no Regime Geral de Previdência Social – RPPS encontra justificativa na proteção social individualizada para cada risco social ocorrido. Assim, nas disposições da Lei n. 8.213, de 1991 e do Decreto n. 3.048, de 1999, é vedado o recebimento conjunto dos benefícios com fatos geradores conflitantes, respeitado o direito adquirido.

No âmbito dos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS, a Constituição Federal reconhecendo a conveniência de se aproveitar a capacidade técnica e científica de determinados servidores, criou exceções à regra da não acumulação remunerada. A vedação é genérica e restritiva de direitos, não comportando interpretação ampla.

A justificativa da vedação, portanto, é evitar que uma mesma pessoa exerça várias funções, comprometendo o desempenho proficiente que possa resultar em manifesto prejuízo à Administração Pública e aos administrados.

A percepção de mais de uma aposentadoria no âmbito do Regime Próprio de Previdência Social foi vedada a partir da Emenda Constitucional n. 20, de 1998. Anteriormente a proibição era apenas implícita em face do inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal de 1988. Entretanto, a reforma de 1998 assegurou a percepção cumulativa de proventos e remuneração ou subsídio decorrente da nova atividade desempenhada no serviço público após a aposentação.

A Emenda Constitucional n. 103, de 2019, não criou

impedimentos no recebimento conjunto de benefícios, em quaisquer regimes previdenciários, mas restringiu a percepção em valores integrais quando a recebimento conjunto implicar em aposentadoria e pensão por morte deixada por cônjuge, companheira e companheiro.

Permitiu, porém, que o benefício mais vantajoso fosse percebido em seu valor integral, aplicando-se a restrição pecuniária nos demais benefícios, e tendo como parâmetro de cálculo o salário mínimo nacional.

O fato de não constar qualquer regulamentação para o art. 24 da Emenda de 2019, aliado a sua condição de norma restritiva de direito, permite que a interpretação de seu teor seja feita também de forma restritiva.

As restrições impostas ao recebimento conjunto de aposentadoria e pensão por morte deixada por cônjuge, companheiro ou companheira teve como fundamento o aumento da expectativa de sobrevida do cidadão, provocador de um desequilíbrio financeiro e atuarial, suficiente para ensejar a drástica medida de criação de redutores que impeçam o recebimento integral de cada benefício, limitando, por via de consequência, a implementação eficaz da proteção social consolidada na Carta Política.

O objetivo desse trabalho foi analisar os aspectos que envolvem a acumulação de benefícios no Regime Próprio de Previdência Social – RPPS e no Regime Próprio de Previdência Social – RGPS, em especial após o advento das reformas previdenciárias promovidas pela Emenda Constitucional n. 20, de 1998, e Emenda Constitucional n. 103, de 2019, promovendo reflexão no tocante à redução dos valores dos benefícios que impactam na qualidade de vida dos beneficiários e acarretam desequilíbrio no sistema de proteção social trazido pela Constituição da República.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 103, de 1 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, ano 157, n. 220, 13 nov. 2019.
- BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, ano 140, n. 254, 31 de dez. 2003.
- BRASIL. Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, ano 150, n. 86, 7 maio 1999.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, ano 136, n. 241, 16 dez. 1998.
- BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. *Diário Oficial da União*, Brasília, ano 129, n. 75, 19 abr. 1991.
- BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, ano 129, n. 142, 25 jul. 1991.
- BRASIL. Ministério de Estado do Trabalho e Previdência. Portaria nº 1.467, de 2 de junho de 2022. Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cumprimento à Lei nº 9.717, de 1998, aos arts. 1º e 2º da Lei nº 10.887, de 2004 e à Emenda Constitucional nº 103, de 2019. *Diário Oficial da União*, Brasília, ano 160, n. 106., 6 jun. 2022.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 612.975/MT (Tema 377). Relator: Min. Marco Aurélio, 27 de abril de 2017. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 8 set. 2017a.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo nº 848.993/MG (tema 921). Relator: Min. Gilmar Mendes, 6 de outubro de 2016. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 23 mar. 2017b.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas: 2006.
- QUEIROZ, Vera Maria Corrêa. *Pensão por morte: regras de acumulação no RGPS e RPPS*. Curitiba: Juruá, 2022.



# 9 ACERTIDÃO DE CONTAGEM RECÍPROCA PARA FINS DA COMPENSAÇÃO PREVIDENCIÁRIA

## **Leonardo da Silva Motta**

Advogado, mestrando em direito previdenciário pela PUC/SP, especialista em Direção e Gestão de Sistemas de Seguridade Social pela Universidade de Alcalá/OISS, servidor licenciado do Ministério da Previdência Social, atua nos RPPS desde 2010. Atuou como Coordenador-Geral de Normatização e Acompanhamento Legal da Secretaria de Previdência no período de 2015 a 2022, participou do grupo de trabalho que fez a especificação e acompanhou o desenvolvimento do Novo COMPREV no período de 2018 a 2021 e foi Coordenador do Comitê Técnico da Compensação Previdenciária do Conselho Nacional dos Regimes Próprio de Previdência Social - CNRPPS no período de março de 2021 a junho de 2022. Membro da Comissão Permanente de Acompanhamento de Ações Judiciais Relevantes - COPAJURE do CONAPREV no período de 2016 a 2022.

# 1 INTRODUÇÃO

O princípio básico da compensação previdenciária é a contagem recíproca. Sem a realização desse procedimento que consiste em contar o tempo de um determinado regime previdenciário em um outro regime, não há que se falar em compensação.

É bem verdade que a compensação financeira entre os regimes surgiu a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, por isso a data de 5 de outubro de 1988 é considerada um marco importante para a realização dos procedimentos de compensação previdenciária. Antes disso, o que se tinha era a garantia legal da contagem do tempo de um regime para a concessão do benefício por outro regime, mas boa parte das normas eram omissas quanto ao repasse de eventuais valores contribuídos ou ainda previam expressamente que o ônus financeiro caberia à conta de dotações próprias dos regimes.

Por outro lado, é garantia constitucional o direito de certidão para a *defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal*<sup>1</sup>, contudo, nem toda certidão tem a finalidade da contagem recíproca entre regimes. Afinal a emissão de uma certidão de contagem recíproca deve possuir a sua finalidade precípua que é a transferência de um tempo de um regime previdenciário para outro regime previdenciário.

Partindo dessa premissa da finalidade da certidão de contagem recíproca é que vamos abordar a temática desse artigo. Afinal, qual certidão devo considerar para fins de compensação previdenciária?

---

1 Art. 5º, XXXIV, 'b' da Constituição Federal de 1988:

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;  
b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal (BRASIL, 1988).

Importa lembrar que o tema compensação previdenciária repercute em questões financeiras dos regimes, portanto, entender, e principalmente, definir tais padrões são importantes para a efetiva operacionalização dessa compensação entre os regimes.

Eis o objetivo do presente estudo: trazer uma proposta de definição de parâmetros possíveis que possam ajudar a todos os regimes previdenciários na efetiva operacionalização da compensação previdenciária.

## 2 A CONTAGEM RECÍPROCA ENTRE OS REGIMES PREVIDENCIÁRIOS

Desde surgimento como instrumento de proteção social aos trabalhadores, a previdência no Brasil foi estruturada em regimes diferenciados, isso porque, a previdência no Brasil surge a partir das Caixas de Aposentadorias e Pensões que abarcavam exclusivamente determinados grupos. O Decreto-Lei nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, conhecida como a Lei Eloy Chaves tornou obrigatória a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões em cada uma das empresas de estradas de ferro no país, portanto, em geral costumamos dizer que a Previdência brasileira surge a partir das Caixas dos Ferroviários e de algumas poucas Caixas de órgãos públicos (Correios, Ministério da Fazenda, dentre outros).

Até esse momento histórico já há que se pensar na hipótese da mudança de uma Caixa para outra, por exemplo. Como ficariam as contribuições? O trabalhador deveria iniciar toda a sua contagem de tempo novamente? A Lei Eloy Chaves inicialmente não previu essa possibilidade da contagem do tempo de outra Caixa de Aposentadoria, contudo, com a edição do Decreto-Lei nº 5.109, de 20 de dezembro de 1926, houve previsão expressa de contagem recíproca do tempo entre

as Caixas, vejamos:

Art. 18. Para os efeitos da aposentadoria só se levarão em conta os serviços effectivos, ainda que não sejam continuos, mas que sommem o numero de annos exigidos de effectividade, **prestados embora em uma ou mais estradas de ferro, ou em commissão do Governo Federal ou estadual de character ferroviario, devidamente comprovado**, sem que entretanto isso exclua as obrigações integraes de contribuição. [BRASIL, 1962, grifo nosso]

As Caixas dos Ferroviários então é precursora não apenas dos regimes previdenciários no Brasil, mas também da hipótese da contagem recíproca do tempo do trabalhador, que se diga, exigindo desde lá, a devida comprovação do tempo trabalhado, ainda que não se fale em uma certidão.

Posteriormente as Caixas de Aposentadorias e Pensões foram transformadas em Institutos na década de 1930 e na década de 1960 foi editada a Lei Orgânica da Previdência Social - LOPS (Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960), que centralizou as normas aplicáveis a todos os Institutos. A partir de 1967, o sistema previdenciário dos trabalhadores passou a ser centralizado no Instituto Nacional de Previdência Social - INPS e desde então o Regime Geral de Previdência Social vem sendo administrado de forma centralizada pela União<sup>2</sup>.

A regulamentação do instituto da contagem recíproca começa a surgir efetivamente com a Lei nº 3.841, de 15 de dezembro de 1960, que autorizou a contagem do tempo para efeitos de aposentadoria dos funcionários ou empregados da União, Autarquias, Sociedades de Economia Mista e Fundações instituídas pelo Poder Público.

O Decreto-Lei nº 367, de 19 de dezembro de 1968, passou a autorizar a contagem recíproca do tempo de serviço público da União

<sup>2</sup> Mais informações históricas sobre a Previdência Social podem ser obtidas no livro "Os 100 anos da previdência social" publicado pelo Ministério do Trabalho e Previdência em 2022 e que se encontra disponível no site: [https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/livro-os-100-anos-da-previdencia-social/livro-os-100-anos-da-previdencia-social\\_web.pdf](https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/livro-os-100-anos-da-previdencia-social/livro-os-100-anos-da-previdencia-social_web.pdf).

e Autarquias para fins obtenção de aposentadoria regulada pela Lei nº 3.807, de 1960 (LOPS).

Já em 1975 foi editada a Lei nº 6.226, de 14 de julho, dispendo sobre a contagem recíproca de tempo de serviço público federal e de atividade privada, para efeito de aposentadoria, estabelecendo os seguintes dispositivos:

Art. 1º Os funcionários públicos civis de órgãos da Administração Federal Direta e das Autarquias Federais que houverem completado 5(cinco) anos de efetivo exercício terão computado, para efeito de aposentadoria por invalidez, por tempo de serviço e compulsória, na forma da Lei número 1.711, de 28 de outubro de 1952, o tempo de serviço prestado em atividade vinculada ao regime da Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, e legislação subsequente.

Art. 2º Os segurados do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) que já houverem realizado 60 (sessenta) contribuições mensais terão computado, para todos os benefícios previstos na Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, com as alterações contidas na Lei nº 5.890, de 8 de junho de 1973, ressalvado o disposto no artigo 6º, o tempo de serviço público prestado à administração Federal Direta e às Autarquias Federais. (BRASIL, 1975).

Em que pese constar no Projeto aprovado - que resultou na Lei nº 6.226, de 1975 -, um artigo para possibilitar a contagem recíproca também dos servidores estaduais e municipais, tal previsão (artigo 3º) foi vetada pelo presidente da república sob alegação de ofensa à autonomia dos entes federativos. A extensão aos servidores estaduais e municipais se deu em 1980 com a edição da Lei nº 6.864, de 1º de dezembro de 1980, que assim estabeleceu:

Art. 1º O artigo 3º e o inciso IV do artigo 4º da Lei nº 6.226, de 14 de julho de 1975, passam a ter a seguinte redação:

"Art. 3º O disposto nesta Lei estender-se-á aos servidores públicos civis e militares, inclusive autárquicos, dos Estados e Municípios que assegurem, mediante legislação - própria, a contagem do tempo de serviço prestado em atividade regida pela Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, para efeito de aposentadoria por invalidez, por tempo de serviço e compulsória, pelos cofres estaduais ou municipais."

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu previsão expressa relacionada a contagem recíproca entre os regimes previdenciários, inovando ainda na previsão da compensação previdenciária, vejamos:

Art. 202. [...]

§ 2º Para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos sistemas de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei. (BRASIL, 1980).

Embora já previsto em legislação infraconstitucional, a Carta Magna de 1988 constitucionalizou a previsão da contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, tornando então um direito do trabalhador ou do servidor à contagem de tempos prestados a outros regimes previdenciários. Cabe ressaltar que a norma da contagem recíproca possui eficácia plena e aplicabilidade imediata, não dependendo de regulamentação específica, se exigindo lei apenas para os critérios de compensação financeira entre os regimes.

A Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, regulamentou a contagem recíproca do tempo de contribuição em seus artigos 94 a 99 e nos Decretos que regulamentaram a Previdência Social, sendo o último, e ainda vigente, o Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999.

No âmbito do RGPS normas internas estabeleceram modelos e formulários próprios para certificação de seu tempo para os demais regimes. Situação semelhante só foi estabelecida no serviço público com a publicação da Portaria MPS nº 154, de 15 de maio de 2008, que disciplinou os procedimentos sobre a emissão da certidão do tempo de contribuição pelos RPPS.

Para emissão das respectivas Certidões de Tempo de Contribuição, temos atualmente em vigor os normativos da Portaria MTP nº 1.467, de 2 de junho de 2022 para os RPPS (arts. 182 a 211) e as orientações da Instrução Normativa INSS nº 128, de 28 de março de

2022 para a emissão pelo INSS (arts. 511 a 519).

### 3 O SURGIMENTO DA OBRIGAÇÃO DA COMPENSAÇÃO PREVIDENCIÁRIA

A Constituição Federal de 1988 é considerada o grande marco quanto a compensação financeira entre os regimes previdenciários. Portanto, a data de 5 de outubro de 1988 é considerada a primeira data relevante para aqueles que vão operacionalizar a compensação financeira entre os regimes, mais conhecida como compensação previdenciária ou COMPREV.

Portanto, inicialmente estava previsto no art. 202 da Constituição, e hoje encontra-se previsto no § 9º do art. 40 e nos §§ 9º e 9º-A do art. 201, a exigência constitucional para estabelecimento de uma legislação que regule a compensação entre os regimes:

Art. 40 [...]

§ 9º O tempo de contribuição federal, estadual, distrital ou municipal será contado para fins de aposentadoria, observado o disposto nos §§ 9º e 9º-A do art. 201, e o tempo de serviço correspondente será contado para fins de disponibilidade.

[...]

Art. 201 [...]

§ 9º Para fins de aposentadoria, será assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes próprios de previdência social, e destes entre si, observada a compensação financeira, de acordo com os critérios estabelecidos em lei.

§ 9º-A. O tempo de serviço militar exercido nas atividades de que tratam os arts. 42, 142 e 143 e o tempo de contribuição ao Regime Geral de Previdência Social ou a regime próprio de previdência social terão contagem recíproca para fins de inativação militar ou aposentadoria, e a compensação financeira será devida entre as receitas de contribuição

referentes aos militares e as receitas de contribuição aos demais regimes. (BRASIL, 1988).

É de se observar que a separação da contagem recíproca do tempo de contribuição em § 9º e § 9º-A feita pela Emenda Constitucional nº 103, de 13 de novembro de 2019, teve por finalidade exclusivamente estabelecer um marco constitucional para a efetiva compensação financeira do tempo de serviço militar. Isso porque a redação anterior já garantia o direito a contagem recíproca em qualquer atividade, ao utilizar o termo "*na administração pública e na atividade privada, rural e urbana*", contudo se questionava o pagamento desses valores.

O que se questionava era quanto ao pagamento de compensação financeira pelo tempo de serviço militar já que a redação anterior previa que "*diversos regimes de previdência social se compensarão*" na forma da lei, e em relação aos militares sempre houve o argumento de que eles não possuem um regime de previdência, visto que não se aposentam, mas apenas são colocados na reserva. Portanto, o § 9º-A passou a prever expressamente o pagamento da compensação financeira, que "*será devida entre as receitas de contribuição referentes aos militares e as receitas de contribuição aos demais regimes*" (BRASIL, 2019).

Prevista desde a Constituição de 1988, a compensação previdenciária foi regulamentada apenas em 1999, com a publicação da Lei nº 9.796, de 5 de maio. Na sequência foram publicados o Decreto nº 3.112, de 6 de julho de 1999 e a Portaria MPAS nº 6.209, de 16 de dezembro de 1999, que complementam a regulamentação da compensação.

Atualmente encontra-se em vigor como norma de compensação previdenciária além da Lei nº 9.796, de 1999, o Decreto nº 10.188, de 20 de dezembro de 2019.



## 4 O DIREITO DE CERTIDÃO E A FINALIDADE DA CERTIFICAÇÃO DE TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO

A Constituição Federal garante aos cidadãos a gratuidade de obtenção de certidões nas repartições públicas, desde que "para defesa de direitos e esclarecimentos de situações de interesse pessoal" (BRASIL, 1988, art. 5º, XXXIV).

Nas palavras do Ministro Celso de Mello, "o direito à certidão traduz prerrogativa jurídica, de extração constitucional, destinada a viabilizar, em favor do indivíduo ou de uma determinada coletividade (como a dos segurados do sistema de previdência social), a defesa (individual ou coletiva) de direitos ou o esclarecimento de situações" (BRASIL, 2008).

Portanto, essa garantia fundamental para o exercício da cidadania, não depende de uma regulamentação específica, sendo dotada de eficácia plena e aplicabilidade imediata o direito de certidão.

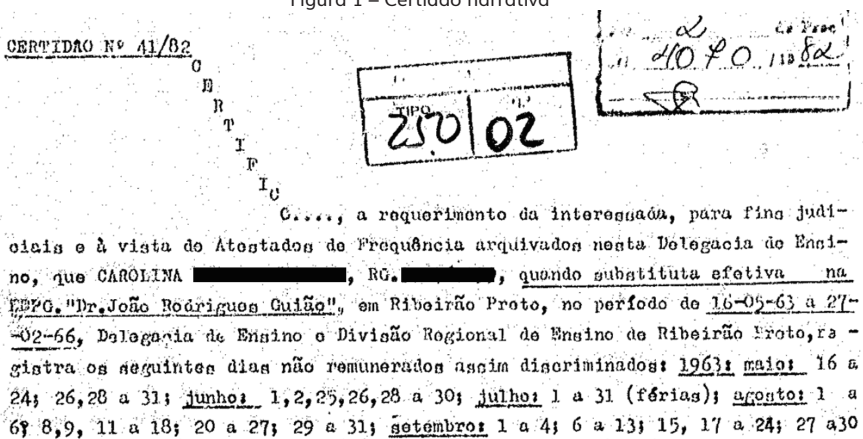
Contudo, a certificação de um tempo de contribuição pelos regimes previdenciários tem outra finalidade - visto no tópico 2 deste artigo -, que é a passagem do tempo de contribuição de um regime para o outro, com a finalidade de obtenção, em regra, de uma aposentadoria e o tempo trabalhado e contribuído só pode ser considerado para um benefício.

Eis o cuidado que devemos ter quando se une o direito de certidão com a emissão de uma Certidão de Tempo de Contribuição - CTC. Nem toda certidão, ainda que fale de tempo de trabalho, poderá ser considerada como CTC e por consequência considerar o tempo para aposentadoria que poderia gerar um futuro pagamento de compensação financeira.

## 5 ESTUDO DE CASOS PARA DEFINIÇÃO DE UMA CERTIDÃO DE CONTAGEM RECÍPROCA

Conceituados esses entendimentos, vejamos um exemplo, uma certidão narrativa, emitida em 1982, que prevê que é emitida para fins judiciais e elenca os períodos de trabalho daquela profissional perante a Escola Estadual:

Figura 1 – Certidão narrativa



Fonte: Material de uso didático do acervo do autor.

Analisando essa Certidão e conhecendo o histórico até aqui abordado, podemos dizer que essa não se trata de uma Certidão com finalidade de contagem recíproca, pelo seu próprio teor. Mas essa Certidão foi utilizada na concessão de um benefício previdenciário e foi solicitada a compensação financeira com o outro regime e foi neste momento da análise que surgiu o questionamento: cabe compensação financeira neste caso?

É bem verdade que esse é um caso fácil de decidir sob os argumentos de que se trata de uma certidão para fins judiciais, que não foi certificado tempo de serviço e que a certidão foi expressa em referenciar dias não remunerados. Portanto, é um requerimento que

no Sistema COMPREV será indeferido, cabendo ao regime concessor do benefício providenciar os ajustes necessários para um novo requerimento.

Pois bem, vamos complicar um pouco mais, e visualizar um exemplo mais corriqueiro aos regimes previdenciários:

Figura 2 – Certidão de tempo de serviço para fins judiciais

**Prefeitura Municipal de Nova Andradina**  
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

CERTIDÃO DE TEMPO DE SERVIÇO

Processo nº: 01/01405/72  
Data: 03/09/04  
Rubrica: [assinatura]

ÓRGÃO EMITIDOR: PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA ANDRADINA MS

NOME DO SERVIDOR: JESUS [REDAZIDO]

CARGO: PROFESSOR      CLASSE:      NÍVEL:      GRUPO:

PERÍODO COMPREENDIDO NESTA CERTIDÃO: 01/03/72 A 31/12/73

POSTO DE IMPLANTAÇÃO: COORDENADORIA ADMINISTRATIVA (N. REC. HUMANOS).

ANO	TEMPO BRUTO	F R E Q U Ê N C I A					TEMPO LÍQUIDO
		FALTAS	LICENÇAS	SUSCENSÃO	OUTROS	DOVA	
1972	300	-	-	-	-	-	300
1973	300	-	-	-	-	-	300

Fonte: Material de uso didático do acervo do autor.

Essa é a Certidão que os regimes previdenciários recebem no Sistema COMPREV – ainda mais com a Compensação entre RPPS que se iniciou em agosto de 2021 – e que geram os questionamentos. O primeiro deles refere-se à existência do RPPS, segundo dados do Ministério da Previdência Social, o RPPS do Município de Nova Andradina/MS – emissor dessa Certidão -, existiu no período de 05/01/1998 a 30/11/1999, sendo recriado partir de 06/09/2012, portanto, todos os demais períodos, os servidores municipais estariam vinculados ao RGPS.

Importa destacar que o conceito de Regime Próprio de Previdência Social não se confunde com a criação de uma autarquia, fundo, instituto ou ainda com estabelecimento de alíquotas de

contribuição. O RPPS está caracterizado com a previsão em lei do ente federativo de concessão de aposentadoria e pensão, conforme prevê a Portaria MTP nº 1.467, de 2022:

Art. 2º [...]

II - Regime Próprio de Previdência Social - RPPS: o regime de previdência instituído no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios até 13 de novembro de 2019, data de publicação da Emenda Constitucional nº 103, de 2019, que assegure, por lei, aos seus segurados, os benefícios de aposentadorias e pensão por morte previstos no art. 40 da Constituição Federal;

[...]

§ 2º Considera-se instituído o RPPS a partir da entrada em vigor da lei que assegurou a concessão dos benefícios de aposentadoria e pensão por morte, independentemente da criação de unidade gestora ou do estabelecimento de alíquota de contribuição, observadas as condições estabelecidas na própria lei de criação.

§ 3º Quando os benefícios de aposentadoria e pensão por morte estiverem previstos em leis distintas, considerar-se-á instituído o RPPS na data da vigência da lei mais recente que estabeleça a concessão de um desses benefícios. (BRASIL, 2022).

Essa previsão pode estar prevista no Estatuto dos Servidores, na lei do Regime Jurídico Único ou ainda, mas não somente, em lei de criação de um Fundo, Autarquia ou Instituto. Logo, a previsão dos benefícios em Lei já caracteriza a criação do RPPS a partir da entrada em vigor desta legislação, e enquanto permanecer vigente.

No caso do nosso exemplo, Nova Andradina/MS teve previsto em Lei os benefícios nesse período de 1998 a 1999 e revogou a partir de 01/12/1999, passando a vincular os seus servidores ao RGPS. Posteriormente, em 2012, foi elaborada outra lei municipal retornando os servidores ao RPPS, que permanecem até hoje.

O questionamento cinge-se em saber, se não existia RPPS no período, porque foi emitida Certidão referente aos anos de 1972 e 1973? Podemos dizer que essa pergunta talvez seja impossível responder, o

servidor que emitiu pode não estar mais em atividade, o que dificulta saber os motivos.

Mas, seria mais relevante entender é se a Certidão emitida, trata-se de uma certidão com a finalidade de contagem recíproca. Afinal, somente a Certidão que tem finalidade de contagem recíproca é que vai repercutir na compensação previdenciária. Esse é um questionamento que não temos, atualmente, requisitos padronizados previsto na legislação, criando então um embate: de um lado o regime previdenciário que concedeu o benefício, e que pretende receber os valores de compensação previdenciária, do outro o regime emissor de uma Certidão referente a um período em que entendem que não caberia a compensação por aquele regime.

Diante dessa dicotomia, é que se buscou estabelecer critérios objetivos para a definição do conceito de uma Certidão de contagem recíproca.

O primeiro deles já abordamos nos parágrafos acima, ao falar da criação do RPPS. Se o período certificado corresponde ao período de existência de RPPS no ente federativo e o servidor a que se refere a Certidão se enquadrava como segurado do RPPS, o ponto está claro, ainda que a Certidão não tenha um padrão adequado e o tempo não tenha sido utilizado para fins de concessão de benefício no RPPS, entendemos que o período é passível de compensação com o outro Regime.

No exemplo abordado, vimos que o Município de Nova Andradina/MS não possuía RPPS no período Certificado. Isso por si, a nosso ver, não é suficiente para a decisão de indeferir um requerimento de compensação previdenciária, sendo necessário a análise dos demais filtros que elencaremos abaixo.


O segundo critério que entendemos como adequado de se verificar no documento emitido é se há remissão às Leis da contagem

recíproca, como citado no item 2 deste Artigo, que são as Leis nº 6.226, de 1975 e nº 6.864, de 1980.

A citação às referidas Leis, como destacado nesse exemplo acima, pressupõe que a Certidão foi emitida com a finalidade de transferir o tempo de contribuição que possuía finalidade de aposentadoria naquele ente para outro regime.

Desta forma, em uma espécie de filtros, que ilustraremos mais abaixo, esse segundo nível possibilita trazer um padrão de análise e reconhecimento do tempo, de forma a reconhecer a responsabilidade por aquele período que se encontra certificado.

Figura 3 – Certidão de tempo de contribuição



00006  
PROTOKOLA

**PREFEITURA MUNICIPAL DE ARAPOTI**  
Rua Placido Leite Nº 148 Centro Cívico - Fone/Fax (043) 3557-1388  
ARAPOTI - PARANÁ - CNPJ nº 75.658.377/0001-31  
rh@arapoti.pr.gov.br

**CERTIDÃO DE TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO** Nº

PARA EFEITOS DA LEI Nº 6.226/75, COM AS ALTERAÇÕES DA LEI Nº 6.864/80 E LEI Nº 8.213/91.

ÓRGÃO EXPEDIDOR : <b>PREFEITURA MUNICIPAL DE ARAPOTI</b>		CNPJ <b>75.658.377/0001-31</b>	
NOME : <b>ALAYDE</b>		DATA NASC : <b>23/abr/45</b>	
CARGO : <b>AUXILIAR DE SERVIÇOS GERAIS</b>		DATA DA INVESTIDURA : <b>01/jul/94</b>	
ATO DO INGRESSO : <b>DECRETO Nº 605</b>		DATA INÍCIO DA CARREIRA : <b>01/jul/93</b>	
MATRÍCULA : <b>2122/9</b>	CLASSE : <b>605</b>	SEXO : <b>F</b>	RG : <b>[REDACTED]</b>
PADRÃO : <b>HOSPITAL</b>	NÍVEL : <b>[REDACTED]</b>	IDADE : <b>61 ANOS</b>	CPF : <b>[REDACTED]</b>
LOTAÇÃO : <b>HOSPITAL</b>			
TIPO DE BENEFÍCIO : <b>APOSENTADORIA COMUM</b>		<b>VOLUNTÁRIA POR IDADE</b>	

Fonte: Material de uso didático do acervo do autor.

Nesse ponto, podem surgir divergências entre o primeiro e o segundo “filtro” da nossa proposição. Isso porque, é plenamente possível dizer que o ente pode não ter RPPS no período, mas ter emitido uma Certidão com a remissão expressa às Leis de contagem recíproca referente a esse mesmo período de inexistência de RPPS. Disso, surge então o questionamento, o que fazer? Vamos usar como exemplo essa

Certidão emitida pelo Município de Arapoti/PR, suponhamos que eles tenham certificado um período o qual não existia RPPS no Município, segundo o conceito do MPS que falamos mais acima (aposentadoria e pensão).

Ora, o outro regime averbou um documento emitido por servidor público, que fazia remissão às Leis de contagem recíproca. Ou seja, aparentemente, a certidão foi emitida com a finalidade de contagem recíproca, para certificar que o outro regime poderia averbar um período para fins de aposentadoria. Ademais, o servidor público possui fé pública para a prática dos atos administrativos, portanto, para o documento emitido, presume-se a sua veracidade e sua legalidade. Se não fosse a averbação desse período, o servidor sequer teria aposentado naquela data, seria obrigado a contribuir mais um período para o regime. Mas não, confiando no documento emitido, foi concedido benefício pelo regime e agora, no pedido de compensação previdenciária o ente, que emitiu um documento "errado", poderia se recusar a pagar os valores devidos?

A nosso ver, não! A solução ideal para essa hipótese seria a revisão do documento e a conseqüente revisão do benefício concedido. Ocorre que a revisão do benefício, salvo comprovada má-fé do beneficiário – tem prazo decadencial em regra de 10 anos, conforme a Lei nº 8.213, de 1991. Em muitos casos, o requerimento da compensação acaba sendo aberto após esse prazo (cita-se a compensação entre RPPS que temos o prazo até 31/12/2025<sup>3</sup>) ou ainda analisado pelo INSS após esse prazo e sendo indeferido sob essa alegação nesse momento, e nessa hipótese, a revisão não é mais possível.

Por isso, nosso entendimento é no sentido de que, se houve a emissão da Certidão em relação ao período de inexistência de

<sup>3</sup> O art. 12 do Decreto nº 10.188, de 2019, prevê que o prazo prescricional para abertura dos requerimentos de compensação previdenciária dos benefícios concedidos até 31/12/2020 começam a contar a partir de 01/01/2021, por isso o prazo para abertura até 31/12/2025, para que em regra não incida o prazo prescricional.

RPPS, estando dentro do prazo decadencial, caberia a sua revisão e a consequente revisão do benefício concedido. Se ultrapassado esse prazo decadencial, caberia ao ente federativo emissor do documento arcar com o pagamento da compensação previdenciária ao regime concessor, ainda que não exista o RPPS no período, seria como responsabiliza o ente pela sua emissão de um documento errado.



Dito isso, voltando ao exemplo de Nova Andradina/MS, temos que o ente não possui RPPS no período certificado, e a Certidão emitida não possui referência às Leis de contagem recíproca. Mas, isso por si só não seria suficiente para o indeferimento do requerimento a nosso ver.

Vamos entender! Antes de 16 de maio de 2008, não havia um padrão para as emissões de Certidões pelos entes federativos. Cada ente adotava o modelo que melhor lhe conviesse. Por isso que temos esse grande questionamento atualmente na concessão dos benefícios. A partir dessa data, foi editada a Portaria MPS nº 154, de 2008, que estabeleceu as regras e um modelo específico para emissão das CTCs pelos entes federativos. A partir de então, é fácil decidir qual modelo aceitar, o único possível que é o da Portaria. A própria norma trouxe previsão expressa que as Certidões emitidas anteriormente a sua vigência continuam válidas e nos obriga então analisar essas Certidões emitidas antes desta data.

Como não havia um modelo padrão a ser seguindo por todos os RPPS, não podemos simplesmente negar as Certidões emitidas pela ausência das remissões às Leis de contagem recíproca, visto que podemos ter certidões que não façam essas referências, mas que tenham finalidade da contagem recíproca. Esses é o terceiro filtro que entendemos necessários para a definição da finalidade da Certidão, que é a destinação da Certidão a um ente ou órgão específico, como podemos ver no exemplo a seguir:



Figura 4 – Certidão de tempo de serviço

 SECRETARIA DE ESTADO DE RECURSOS HUMANOS E ADMINISTRAÇÃO		<b>CERTIDÃO DE TEMPO DE SERVIÇO</b> 		
ORGÃO EMITENTE: DIRETORIA DE CADASTRO E CONTAGEM DE TEMPO				
NOME: Helena [REDACTED]				MASP: [REDACTED]
CARGO: Orientador Educacional		CLASSE: -----	NÍVEL: 6	SÍMBOLO: Grau A
QUADRO: Magistério		ORGÃO PÚBLICO: Secretaria de Estado da Educação		
FONTE DE INFORMAÇÃO: FOLHAS DE PAGAMENTO				
PERÍODO(S) COMPUTADO(S): De 01.01.86 a 31.03.87.				
CERTIFICO, em face do apurado em processo, que o ex-servidor conta 01 anos 87 dias, ou seja, 452 dias de serviço público para fins de averbação junto à Secretaria Municipal de Educação de Divinópolis.				

Fonte: Material de uso didático do acervo do autor.

A destinação de uma Certidão para um outro ente ou regime pressupõe que o tempo certificado tinha finalidade de concessão de benefícios no emissor, e, portanto, ao ser averbado por outro regime deve ser considerado que tem a finalidade de contagem recíproca. Afinal, qual seria a finalidade de destinar o tempo a outro regime que não fosse a averbação para fins de aposentadoria?

No exemplo acima, vimos que há destinação expressa da Certidão para averbação junto a Secretaria de Educação de Divinópolis, logo, ainda que não se tenha a referência às Leis de contagem recíproca, entendemos que se trata de uma Certidão para fins de contagem recíproca e, portanto, é devida a compensação previdenciária entre os regimes.

Retornando ao exemplo inicial, vemos que a Certidão emitida pelo Município de Nova Andradina/MS, não tem uma destinação específica, apenas é certificado o tempo de serviço público, aliado a isso, a Certidão não tem referência às Leis de contagem recíproca, tampouco existia RPPS no Município no período que foi certificado.

Em que pese tudo indicar que o exemplo de Nova Andradina/MS se aplique para dizer que não cabe a compensação previdenciária solicitada, entendemos por prudente ter mais uma etapa de verificação, que envolve avaliar se há, no documento emitido, algum indicativo ou citação de que o tempo certificado é referente a tempo que seria contado para fins de aposentadoria, vejamos:

Figura 5 – Certidão de tempo de serviço

**GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO**

COORDENADORIA DE ENSINO: do Interior  
DELEGACIA DE ENSINO: " Prof. Wilfrido Ramos Brandão "

**CERTIDAO DE TEMPO DE SERVIÇO**

PROCESSO N.  
544/95 -2º DE/RP  
CERTIDAO N.  
002/95

<b>NOME DO INTERESSADO</b> Maria Lucia [REDACTED]	<b>RG</b> [REDACTED]
<b>CARGO OU FUNCAO/REGIME/CATEGORIA FUNCIONAL</b> Professor I /Estatutário/ Servidor Temporário:	<b>PERIODO(S)</b> 04/03/69 a 12/03/72
<b>TEMPO PARA TODOS OS EFEITOS</b> ( hum mil e quarente e nove ) dias ( 02 )ANOS, ( 10 )MESES, ( 15 )DIAS= 1049 dias	
<b>ACRESCIMOS PARA APOSENTADORIA:</b>	
- faltas IANSPÉ(lei 10432/71)..... 000 dias	
- licença saúde do proprio Interessado(artigo 81, inciso II da Lei 10261/68).... 000 dias	
<b>TEMPO PARA APOSENTADORIA</b> ( hum mil e quarenta e nove ) dias ( 02 )ANOS, ( 10 )MESES, ( 15 )DIAS= 1049 dias	

Fonte: Material de uso didático do acervo do autor.

Neste exemplo, temos uma Certidão emitida pelo Estado de São Paulo em que não há referência às Leis de contagem recíproca e não há destinação para outro regime previdenciário, contudo, há previsão expressa de que o tempo certificado é considerado para aposentadoria. Ora, qual a finalidade da Certidão de contagem recíproca? Averbar um tempo trabalhado em um regime para fins de aposentadoria em outro regime, portanto, constar na Certidão um indicativo ou expressamente que o tempo é para fins de aposentadoria também deve ser um critério para a definição de uma Certidão de contagem recíproca.

Finalizando a análise do nosso exemplo inicial, vemos que a Certidão emitida por Nova Andradina/MS não possui referência de que o tempo certificado tenha a finalidade de um tempo a ser considerado para aposentadoria.

Após a realização de todas essas etapas entendemos que é possível determinar se uma Certidão tem ou não finalidade de contagem recíproca. Como demonstramos acima, não se pode aceitar toda e qualquer Certidão emitida que tenha tempo de trabalho, visto que nem todas terão a finalidade de transferir o tempo trabalho em determinado regime a outro.

No exemplo que utilizamos, a Certidão de Nova Andradina/MS, foram superados todos os filtros previstos, de forma que a Certidão enviada não se enquadraria na hipótese de contagem recíproca, podendo então o pedido de compensação previdenciária ser indeferido já que a Certidão não possuía essa finalidade.

Cabe destacar que a Certidão foi emitida há mais de 10 anos, não sendo possível a sua revisão pelo decurso do prazo decadencial.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ausência de padrões aos RPPS para emissão das Certidões de Tempo de Contribuição gera questionamentos em relação aos modelos e ainda sobre as finalidades das Certidões emitidas pelos entes federativos.

Somente a partir de 16 de maio de 2008, com a edição da Portaria MPS nº 154, de 2008, é que se adotou um modelo de Certidão aos RPPS, portanto, surgem questionamentos sobre as Certidões emitidas em datas anteriores a esse normativo que uniformizou os

procedimentos dos RPPS.

A fim de colaborar sobre essa temática tão complexa aos Regimes Previdenciários na operacionalização da compensação previdenciária é que elaboramos esse estudo sobre parâmetros que podem ser utilizados para definição da Certidão com finalidade de contagem recíproca. Em resumo, conseguimos aplicar um filtro que passarão por 4 etapas complementares e não excludentes:

Figura 6 – Parâmetros para definição de certidão



Fonte: elaborado pelo autor (2024).

Com a aplicação desses parâmetros, entendemos que haverá muito mais segurança a todos os regimes previdenciários na operacionalização da compensação previdenciária, principalmente por parte da compensação entre os RPPS, que se iniciou a partir de agosto de 2021.

Importa destacar que esse estudo se refere a uma proposta apresentada ao Ministério da Previdência Social na consulta pública disponibilizada da Portaria de Compensação Previdenciária<sup>4</sup>, portanto,

<sup>4</sup> Mais informações disponíveis no site do Ministério da Previdência Social, no link: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/legislacao-dos-rpps/consulta-publica/consulta-publica-da-proposta-de-ato-normativo-que-revisa-atualiza-e-consolida-os-atos-da-compensacao-financeira-entre-o-rgps-e-rpps-e-destes-entre-si>. Acesso em: 16 mar. 2024.

são propostas que a nosso ver possuem fundamentação jurídica para tal e que podem simplificar o processo de compensação entre os regimes, ofertando segurança nas análises e possibilitando a melhoria do processo de trabalho a todos os envolvidos.

## 7 REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 103, de 1 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, ano 157, n. 220, 13 nov. 2019.

BRASIL. Decreto nº 5.109, de 20 de dezembro de 1962, Estende o regimen do decreto legislativo n. 4.682, de 24 de janeiro de 1923, a outras empresas. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 1962.

BRASIL. Lei nº 6.226, de 14 de julho de 1975. Dispõe sobre a contagem recíproca de tempo de serviço público federal e de atividade privada, para efeito de aposentadoria. *Diário Oficial da União*, Brasília, 15 jul. 1975.

BRASIL. Lei nº **6.864, de 1º de dezembro de 1980**. Estende aos servidores estaduais e municipais, nas condições que menciona, a contagem recíproca de tempo de serviço para aposentadoria, de que trata a Lei nº 6.226, de 14 de julho de 1975. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2 dez. 1980.

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

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ag. Reg. no Recurso Extraordinário nº 472.489-8/RS. Relator: Min. Celso de Mello, 29 de abril de 2008. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 29 ago. 2008.

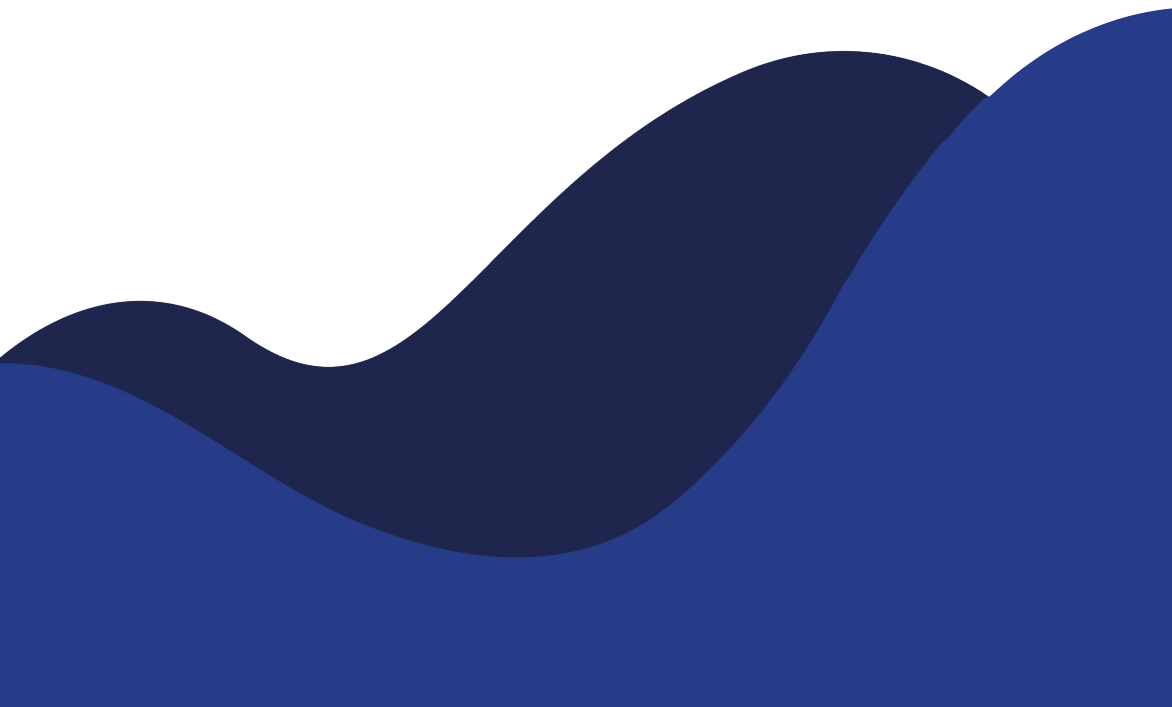
# 10 **A PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DOS SERVIDORES PÚBLICOS DOS ESTADOS, DF E MUNICÍPIOS: UMA ANÁLISE DO CENÁRIO ATUAL**

## **Eldimara Custódio Ribeiro Barbosa**

Coordenadora de Estudos Técnicos e Informações Gerenciais. Especialista em Gestão de Políticas Públicas pela ENAP. Graduada em Biologia pelo Centro Universitário de Brasília - UniCEUB.

## **Frederico Viana de Araujo**

Coordenador de Políticas de Previdência Complementar. Mestre em Economia do Setor Público – UNB. Especialista em Direito Previdenciário – Faculdade Legale. Graduado em Economia – UFRRJ. Graduado em Contabilidade – UCAM-RJ. Graduado em Direito – Faculdade Fortium.



## 1 INTRODUÇÃO

A Reforma da Previdência ocorrida por intermédio da Emenda Constitucional EC nº 103 de 2019 foi um grande marco legal, uma vez que instituiu uma ampla reforma paramétrica nos regimes públicos de previdência, criando o que o Governo denominou de nova previdência. A EC nº 103/2019, trouxe mudanças significativas para os servidores públicos vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos Estados, Distrito Federal e Municípios. A instituição do Regime de Previdência Complementar (RPC) tornou-se mandatória para os entes federativos, devendo ser proposta por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo. Dessa forma, havendo a instituição do RPC, será aplicado o limite máximo do RGPS para o valor das aposentadorias e pensões no âmbito do RPPS.

É notável o elevado potencial de fomento da previdência complementar para os próximos anos devido às mudanças ocorridas em 2019. Dessa forma, o presente trabalho terá por finalidade analisar o panorama atual e os impactos esperados com a nova previdência, em especial com a previdência complementar do servidor público dos entes federativos. Referências sobre as boas práticas internacionais também estarão presentes no texto. Para que este objetivo seja alcançado, o artigo está dividido em três capítulos, além dessa introdução e das considerações finais.

O primeiro capítulo apresentará o modelo de proteção social brasileiro que é composto pela saúde assistência social e previdência social. Posteriormente será apresentado a estrutura de pilares da previdência social no Brasil e um resumo das principais características de cada um deles: a previsão constitucional, conceitos de regras de acesso e o modelo de financiamento, seja ele público ou privado,

obrigatório ou facultativo.

O capítulo seguinte também será dividido em duas partes. Primeiro, será demonstrado um histórico do RPC no Brasil, mais especificamente quanto às alterações constitucionais. Depois, será detalhado o arcabouço regulatório da previdência complementar, principalmente quanto às diferenças entre os segmentos abertos e fechados. No segundo momento, será apresentada uma análise em nível mundial dos diferentes sistemas capitalizados geridos por fundos de pensão, bancos ou companhias seguradoras que administram planos de previdência privada. Por fim, este capítulo trará dados estatísticos para que se tenha uma melhor compreensão da realidade fática da previdência complementar no Brasil e no mundo.

O terceiro e último capítulo discorrerá sobre a evolução do RPC no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios em obediência a determinação imposta pela EC nº 103/2019. Será traçado um panorama quantitativo de entes que já criaram suas leis de implantação do RPC e uma visão voltada para aqueles entes que já realizaram processo seletivo e contrataram entidade fechada de previdência complementar (EFPC). Nesse caso, será demonstrado o cenário atual e potencial de servidores abrangidos, segundo levantamento do Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS 2021).

Por fim, serão trazidas as considerações finais com base nos temas explorados. O presente artigo não tem a pretensão de exaurir o assunto, e sim apresentar uma perspectiva do incremento da proteção social dos servidores dos entes federativos, visto que o RPC é um forte elemento de sustentabilidade previdenciária e de garantia de renda digna e apta à manutenção do mesmo patamar no momento da aposentadoria.



## 2 O MODELO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

De acordo com o art. 194 do capítulo II da CF/88, a seguridade social compreende o conjunto de ações do Estado, no sentido de atender às necessidades básicas dos brasileiros nas áreas de Previdência Social, Assistência Social e Saúde. Sendo que a previdência social é composta por três regimes, dois públicos e um privado.

### 2.1 Regimes Públicos de Previdência Social

O RGPS é operado pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e assegura a aposentadoria dos trabalhadores do setor privado e dos servidores públicos estatutários de entes federativos que não possuem RPPS. O RGPS é de natureza pública, filiação obrigatória, financiado por repartição simples, caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada, bem como do trabalhador e dos demais segurados da previdência social. O benefício de aposentadoria é limitado ao teto previdenciário que, em 2024, é de R\$ 7.786,02. Os trabalhadores por conta própria também podem se inscrever no INSS e é de sua responsabilidade a contribuição mensal. Em 2023, no acumulado até novembro, o RGPS pagou cerca de R\$ 803 bilhões<sup>1</sup> em benefícios previdenciários a aproximadamente 39 milhões de pessoas. O valor pago em benefícios corresponde a 8% do PIB do Brasil.

O RPPS também é de natureza pública, financiado pelo respectivo ente e pelos seus servidores públicos, mediante contribuição

---

1 Segundo dados do Boletim Estatístico da Previdência Social – BEPS.

previdenciária obrigatória. O regime financeiro para custeio dos benefícios no RPPS pode ser de repartição simples ou capitalização, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. Atualmente, o RPPS paga R\$ 457,4 bilhões em benefícios previdenciários a cerca de 4,5 milhões de inativos da União, dos Estados, dos Municípios e os Militares. (Anuário Estatístico da Previdência Social 2022-2023).

Cada ente da federação tem competência para, mediante lei, criar seu próprio instituto de previdência, com a finalidade de atender exclusivamente os servidores titulares de cargos efetivos, incluídas suas autarquias e fundações. Atualmente, existem 2.144 entes federativos com RPPS, sendo que a EC 103/2019 vedou a criação de novos RPPS.

## 2.2 Regime de Previdência Complementar (RPC)

O RPC está previsto no art. 202 da CF, é dividido em dois segmentos: Entidades Abertas de Previdência Complementar – EAPC e Entidades Fechadas de Previdência Complementar – EFPC. Trata-se de um regime previdenciário de capitalização, privado, caráter facultativo e autônomo em relação ao RPGS e ao RPPS.

A estrutura de governança das EAPC é composta pela Superintendência de Seguros Privados – Susep, autarquia que fiscaliza e regulariza as empresas de seguro, de previdência complementar aberta, capitalização e resseguros no Brasil, pelo Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) e pelo Conselho de Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados, de Previdência Aberta e de Capitalização (CRSNSP), órgão normativo e de instância recursal, respectivamente.

Nas EFPC, a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc) é a autarquia responsável pela supervisão e fiscalização das entidades, o Conselho Nacional de Previdência

Complementar (CNPC) é o colegiado normativo que regula o funcionamento do setor e a Câmara de Recursos da Previdência Complementar (CRPC) é o órgão de instância recursal administrativo. A formulação de políticas públicas, ações de educação previdenciária e o acompanhamento do RPC é realizado pela Secretaria de Regime Próprio e Complementar (SRPC), órgão do Ministério da Previdência Social, por intermédio do Departamento de Políticas e Diretrizes de Previdência Complementar (DERPC).

O RPC paga, anualmente, cerca de R\$ 93 bilhões em benefícios em benefícios para aproximadamente 945 mil aposentados e beneficiários. Desse total, 95% são pagos aos aposentados que acumularam recursos nas EFPC e 5% são pagamentos feitos por planos comercializados pelas EAPC, segundo dados do Relatório Gerencial de Previdência Complementar do 3º trimestre de 2023.

O segmento fechado, conhecido popularmente por fundos de pensão, comercializam planos de previdência complementar patrocinados por entes federativos, empresas ou instituídos por entidades associativas, sindicatos ou associações. Não possuem finalidade lucrativa e as EFPC são organizadas sob a forma de fundação ou sociedade civil.

Os planos ofertados pelas EAPC e pelas sociedades seguradoras possuem fins lucrativos e são comercializados para quaisquer consumidores individuais (pessoas físicas) ou para funcionários de empresas que contrataram esse benefício para seus colaboradores.

O RPC tem um papel relevante para economia do país. As contribuições realizadas nos planos de benefícios são capitalizadas no mercado financeiro e formam poupança para o período de inatividade do trabalhador. Ademais, os recursos acumulados são base para os investimentos de longo prazo no país e têm papel muito relevante em vários segmentos da economia.

## 3 A PREVIDÊNCIA PRIVADA NO BRASIL E NO MUNDO

### 3.1 A Previdência Complementar Brasileira

A CF/88 estabeleceu que o RPC será facultativo, organizado de forma autônoma em relação aos regimes públicos e baseado na constituição de poupança que assegure o benefício previdenciário contratado. Segundo dados do Relatório Gerencial de Previdência Complementar - RGPC do 3º trimestre de 2023, o patrimônio do RPC atingiu R\$ 2,64 trilhões, o equivalente a 26% do PIB do Brasil. Desse patrimônio, cerca de 47% são oriundos das EFPC e 53% é proveniente das EAPC/Seguradoras. A população total coberta pelo RPC é de aproximadamente 17 milhões de pessoas, sendo 945 mil aposentados e beneficiários que recebem renda previdenciária adicional e de suma importância para a manutenção da qualidade de vida na aposentadoria.

A EC nº 20/1998 inovou significativamente ao conceder aos entes federativos à possibilidade de limitar o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelos RPPS ao limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS, desde que instituíssem RPC para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo. Porém, esta alteração somente poderia ser aplicada ao servidor que tivesse ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do RPC mediante sua prévia e expressa opção.

Quinze anos mais tarde, a EC nº 41/2003 incluiu o §15 no art. 40 da CF/88 e com isso inseriu o conceito de EFPC que gerou um grande debate por parte dos operadores do direito na medida em que se tratava de uma inovação no campo do direito administrativo. Ainda não havia uma definição ou um conceito de uma fundação pública de direito privado com natureza pública. Contudo, tal problema foi parcialmente solucionado com a promulgação da EC nº 103/2019. Outra inovação

importante na direção do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema foi a definição de que a oferta dos planos de benefícios de entes federativos se dará somente na modalidade de contribuição definida.

Por último, a EC nº 103/2019, procedeu com alteração significativa no que tange ao RPC dos servidores públicos titulares de cargo efetivo de entes com RPPS. A emenda alterou o art. 40, §14, da CF/88, e estabeleceu a obrigatoriedade dos entes de instituir, por meio de lei de iniciativa dos respectivos poderes executivos, o RPC para servidores públicos ocupantes de cargo efetivo, observado o limite máximo dos benefícios do RGPS para o valor das aposentadorias e das pensões em RPPS. Ou seja, a oferta da previdência privada pelo setor público deixou de ser facultativa e passou a ser mandatória. O §15 do art. 40 excluiu a necessidade de a EFPC ser de natureza pública. Além disso, acrescentou a possibilidade de as EAPC administrarem os planos de benefícios dos entes federativos. Houve um claro direcionamento no sentido e ampliar a oferta no RPC.

Contudo, conforme exposto no art. 33 da referida emenda, até que seja disciplinada a relação entre os entes federativos e as EAPC na forma do disposto nos §§ 4º e 5º do art. 202 da CF/88, somente as EFPC estão autorizadas a administrar planos de benefícios patrocinados pelos entes federativos, autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente.

Ademais, além de criar a obrigatoriedade da oferta do RPC pelos entes, a EC nº 103/2019 também instituiu um prazo limite para o cumprimento da referida obrigação. Já no art. 9º, § 6º, dispôs que a instituição do RPC na forma dos §§ 14 do art. 40 da CF/88 deveria ocorrer no prazo máximo de 2 (dois) anos da data de entrada em vigor da Emenda. As alterações efetuadas nos §§ 4º e 5º representaram ajustes pontuais decorrentes da alteração do art. 40, §15 que inseriu no texto constitucional a possibilidade de as EAPC administrarem planos de benefícios privados patrocinados por entes federativos.

A obrigatoriedade da oferta do RPC abre um novo capítulo na história da previdência privada, pois para os entes federativos este passa a ser quase-mandatário. Ao tornar obrigatória a oferta da previdência complementar, alterou-se a dinâmica do modelo totalmente facultativo, isto é, facultativo tanto para o empregado quanto para o empregador.

Trata-se da inserção de 2.144<sup>2</sup> novos patrocinadores, o que causará um significativo impacto no sistema de previdência complementar já no curto prazo. O cenário positivo de incremento do RPC vai ao encontro das boas práticas internacionais que indicam uma tendência de convergência entre os sistemas para o setor público e privado e, dessa maneira, contribui para a sustentabilidade do sistema previdenciário como um todo, aliviando a pressão sobre os recursos do sistema público de previdência social e fomentando o crescimento da poupança privada e o investimento de seus recursos na economia.

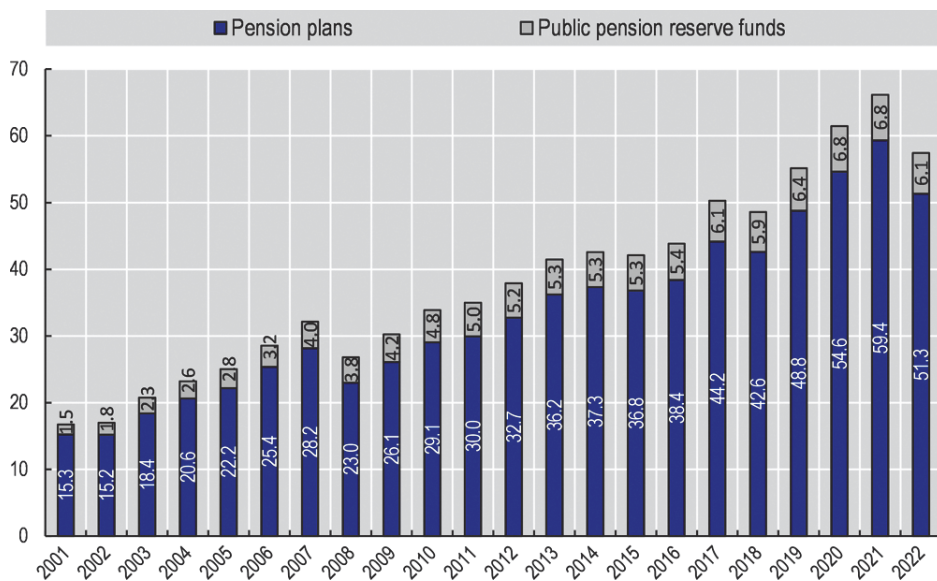
### 3.2 Cenário Internacional da Previdência Privada

O Relatório *Pension Markets in Focus 2023* (OECD, 2023) publicado, anualmente, pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) faz a análise de diferentes sistemas capitalizados geridos por fundos de pensão, bancos, companhias seguradoras ou outros veículos, incluindo os arranjos mantidos pelo empregador. As informações e os dados estatísticos são referentes ao exercício encerrado em 2022.

Segundo o relatório OCDE, os ativos previdenciários totalizaram cerca de US\$ 53,1 trilhões em todo o mundo, sendo US\$ 51,3 trilhões nos países membros da OCDE e US\$ 1,7 trilhão nas demais jurisdições. Cerca de 77 países enviaram informações de 2022 dos 93 países listados. O incremento em nível mundial da poupança de aposentadoria foi de cerca de 20%, nos últimos 5 (cinco) anos, conforme figura 1.

<sup>2</sup> Painel de implantação RPC Entes, disponível em: <https://bitly.ws/Q4T2>. Acesso em: 16 mar. 2024.

Figura 1 – Evolução dos ativos previdenciários no mundo – países membros da OCDE



Fonte: OECD (2023).

Entre os países da OCDE, a relação ativos/PIB média foi de 49,3% no encerramento de 2022. Nos anos de 2020 e 2021 essa proporção média era 57,7% e 58,7% respectivamente. O efeito de baixa foi similar nas demais jurisdições, nas quais essa relação ativos/PIB média foi de 27,8% em 2020, 21,5% em 2021 e 17,5% em 2022. De acordo com o relatório Focus, esse fato de diminuição do ativo em relação ao PIB pode ser explicado pelo cenário de aumento das taxas de juros e a queda das valorizações das ações que conduziram a perdas de investimento generalizadas em 2022. As elevadas taxas de inflação acentuaram essa tendência, resultando em taxas de rentabilidade reais negativas na maioria dos países. No Brasil, a proporção média da poupança previdenciária dos planos de previdência privada e o PIB se manteve em 25,4%, no período de 2020 a 2022 o que demonstra certa resiliência do setor em meio as mudanças ocorridas devido a pandemia da covid-19,

as guerras e as grandes oscilações nos resultados financeiros.

Dos países membros, 7 (sete) das 10 (dez) maiores economias possuem ativos previdenciários que superavam o PIB em 2022. Em comparação com os países da América do Sul, a relação ativo/PIB do Brasil foi de cerca de 23,9%, no mesmo período. O país está no mesmo patamar do Uruguai (26,5%) e da Colômbia (24,1%).

Tabela 1 - 10 maiores economias entre os países membros da OCDE e América do Sul: considerando a relação Ativo/PIB

País	Ativo*	% PIB
Dinamarca	780.913	192,3
Islândia	49.346	186,1
Canadá	3.126.435	152,8
Suíça	1.272.739	152,4
Holanda	1.541.194	150,7
Estados Unidos	35.016.907	137,5
Austrália	2.089.041	131,4
Suécia	561.147	97,9
Reino Unido	2.561.509	85,2
Israel	307.330	61,3
Chile	174.792	57,7
Uruguai	19.539	26,5
Colômbia	73.282	24,1
Brasil	454.805	23,9
Peru	27.756	11,1

Legenda: em milhões de dólares.

Fonte: Elaborado pelos autores (2024) com base nos dados da OECD (2023).

Mesmo com as oscilações dos mercados financeiros mundiais nas últimas duas décadas, o relatório da OCDE indica que os ativos acumulados em planos capitalizados privados vêm mantendo uma curva ascendente no longo prazo. O volume alcançado em 2022 de US\$ 53,1 trilhões é 42% maior do que o observado dez anos antes (US\$ 37,5 trilhões) e três vezes mais alto que há 20 anos (US\$ 18,6 trilhões).

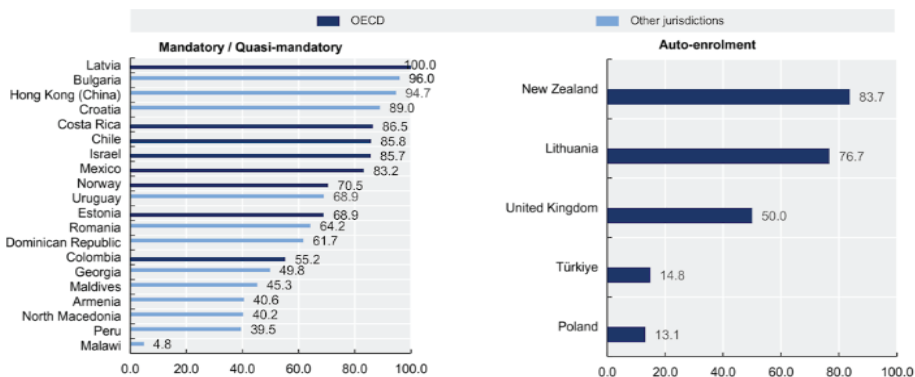
Ainda segundo OCDE 2023, a taxa de participação da população



ativa em um plano de previdência privada capitalizada costuma ser relativamente alta quando o sistema é obrigatório, seja nas economias pertencentes ou não à OCDE. Exemplos de países membros da OCDE incluem a Letônia (100%), Israel (85,7%) e México (83,2%), enquanto em outras jurisdições é possível citar a Bulgária (96%) e a Croácia (89%). Na América Latina, destaque para Costa Rica (86,5%) e Chile (85,8%).

Quando a adesão ao plano é feita via inscrição automática, as taxas de participação podem variar. Na Nova Zelândia e na Lituânia, por exemplo, a cobertura alcançada é próxima à de países com sistema obrigatório (83,7% e 76,6% da população ativa, respectivamente). No Reino Unido, a proporção é um pouco menor (50%).

Figura 2 – Taxa de participação em planos de pensões, por tipo de plano e jurisdição, em 2022 (Em percentagem da população em idade ativa)



Fonte: Fonte: OECD (2023).

A adesão automática já é uma realidade nos planos de benefícios do RPC dos entes federativos, sendo a União pioneira na aplicação desta ferramenta de economia comportamental. Destaca-se que 90% dos entes que aprovaram a lei de instituição do RPC (cerca de 1.753) instituíram a inscrição automática e conforme experiência da união, a retenção é de cerca de 95% dos participantes. Recentemente, este *nudge* passou a constar de resolução do Conselho Nacional de Previdência Complementar (Resolução CNPC nº 60 de 07 de fevereiro

de 2024), órgão regulador das EFPC.

A finalidade da inscrição automática é fortalecer a proteção social do trabalhador por meio da ampliação da cobertura previdenciária. Esta estratégia de política pública é baseada nas boas práticas internacionais e nos achados das ciências comportamentais, mantendo o caráter facultativo do RPC. Importante destacar que após a inscrição automática do servidor, a EFPC deve estabelecer uma estratégia de comunicação e de relacionamento com o novo participante, com material explicativo, orientações sobre o plano de benefícios, os canais de acesso da entidade e as vantagens da permanência na previdência complementar.

De acordo com o exposto nos itens 2.1 e .2.2 acima, constatou-se que em comparação com os outros países, a poupança previdenciária do Brasil ainda tem muito a crescer e que a evolução da previdência complementar dos entes federativos apresenta-se como potencial instrumento de fomento para o RPC.

## **4 EVOLUÇÃO DO REGIME DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR NOS ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS**

O RPC dos servidores públicos estaduais e municipais é uma realidade no Brasil. O patrimônio atual dos planos patrocinados por entes federativos subnacionais é de R\$ 2,20 bilhões e a população é de 39,6 mil pessoas entre participantes ativos, aposentados e pensionistas (RGPC/3º trimestre de 2023).

Segundo o Painel de Acompanhamento da Implementação do RPC pelos Entes Federativos disponível no site do Ministério da Previdência Social, existem 2.144 entes federativos com RPPS, dos quais 1.948 (91%) já enviaram lei de implantação do RPC, conforme

figura 3. Esse total representa cerca de 97,4% do universo de 1,5 milhões de servidores com remuneração acima do teto nos Estados, Distrito Federal e Municípios do país, segundo dados levantados da RAIS 2021. Essa massa de servidores representa o número potencial de novos participantes do RPC no médio e longo prazo. Ainda segundo o painel, 746 (38%) entes que possuem servidores com ganhos acima do teto já possuem convênio de adesão com entidades fechadas de previdência complementar.

Figura 3 - Evolução do RPC de Entes Federativos: por região

Região	Nº Entes Federativos	Envio Lei	% Envio Lei/Nº Entes	Entes Autorizados pela Previc	% Autorizados Previc/Envio Lei
Centro-Oeste	330	321	97%	110	34%
Nordeste	555	456	82%	54	12%
Norte	124	94	76%	17	18%
Sudeste	556	508	91%	179	35%
Sul	579	569	98%	386	68%
Total	2144	1948	91%	746	38%

Fonte: Painel de Acompanhamento da Implementação do RPC (BRASIL, [2024]).

A determinação de implantação obrigatória do RPC nos entes RPPS, imposta pela EC nº 103/2019, teve como finalidade a construção de um sistema previdenciário sustentável e com capacidade para pagar os benefícios de aposentadoria no futuro, além de proporcionar tratamento mais isonômico entre os trabalhadores dos RPPS e RGPS. O não cumprimento da determinação constitucional de aprovar a lei do RPC impede o ente federativo de emitir o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), documento necessário para celebrar acordos, contratos, convênios e empréstimos com órgãos ou entidades da administração direta e indireta da União, além de ficar impedido de receber repasses de transferências voluntárias de recursos.

A partir da instituição do RPC nos entes federativos, os benefícios de aposentadoria e pensão concedidos pelos RPPS aos novos servidores estarão limitados ao teto do RGPS (R\$ 7.786,02 em 2024). Nesse caso,

o servidor poderá aderir a planos de previdência complementar que contam contribuição do participante e do ente federativo, como forma da manutenção do padrão de vida ao final da fase laborativa.

Para que o Estado ou Município possa ter o RPC vigente é necessário, após a aprovação da lei de instituição, a realização de processo seletivo para a escolha e contratação da EFPC que irá administrar o plano. Atualmente, 25 entidades fazem a gestão dos planos existentes, sendo 12 EFPC de natureza pública e 13 EFPC de natureza privada. A tabela 2 a seguir, apresenta a quantidade de Estados e Municípios cujos planos são administrados por essas 25 entidades e a distribuição do potencial de servidores com remuneração acima do teto entre elas. Cerca de 1,3 milhões de potenciais servidores abrangidos.

Tabela 2 – Relação de EFPC, quantidade de planos de Estados e Municípios administrados e a distribuição do potencial de servidores com remuneração acima do teto entre elas.

EFPC	Estados	Municípios	Qtde de Entes que administra	Potencial de servidores acima do Teto	Percentual
SP-PREVCOM	5	23	28	340.707	26,2%
BB PREVIDÊNCIA	6	199	205	179.386	13,8%
RJPREV	1	27	28	139.810	10,8%
PREVCOM-MG	1	5	6	101.809	7,8%
ICATUFMP	1	11	12	80.689	6,2%
DF-PREVCOM	1	0	1	70.015	5,4%
MONGERAL AEGON	0	72	72	67.317	5,2%
PREVNORDESTE	3	0	3	59.430	4,6%
PREVCOM-BRC	1	0	1	44.910	3,5%
RS-PREV	1	11	12	38.741	3,0%
SCPREV	1	0	1	33.582	2,6%
BANRISUL	0	135	135	29.132	2,2%
FIPECQ	0	30	30	19.486	1,5%
CE-PREVCOM	1	15	16	17.846	1,4%
PREVES	1	16	17	12.967	1,0%
FUSAN	0	31	31	9.321	0,7%
FAMÍLIA PREVIDÊNCIA	0	110	110	9.185	0,7%
ALPREV	1	0	1	9.127	0,7%
CURITIBAPREV	0	7	7	9.040	0,7%
CAPESESP	0	17	17	8.695	0,7%
VIVA	0	7	7	8.064	0,6%
ELETROS	0	2	2	5.119	0,4%
FUMPRESC	0	1	1	3.348	0,3%
REGIUS	0	1	1	1.771	0,1%
MUTUOPREV	0	2	2	83	0,0%

Fonte: Elaborado pelos autores com base no Painel de entes do MPS e RAIS 2021. EFPC pública em vermelho e privada em preto.

Do total de entes com leis aprovadas (1948), 62% ainda não tiveram o convênio de adesão aprovado pela Previc, universo que corresponde a aproximadamente 147 mil potenciais servidores com

remuneração acima do teto do RGPS para o RPC. Destaca-se, portanto, para esse cenário de entes ainda sem convênio os Estados do Rio Grande do Norte e do Maranhão. Os dois estados possuem aproximadamente 30 mil servidores. Em relação aos Municípios, as capitais Goiânia, Boa Vista, Macapá, Palmas, São Luís e Natal também ainda não tiveram convênios aprovados pela Previc. Elas possuem juntas cerca de 21 mil servidores. Por fim, o estado de Roraima e as capitais Belém e Maceió ainda não possuem lei de implantação do RPC para os seus servidores. No total, aproximadamente 10 mil servidores.

A figura 4 abaixo ilustra as informações supramencionadas. Para melhor interpretação da legenda, o RGPC/3º trimestre de 2023 explica que o RPC instituído e vigente é aquele com lei aprovada e convênio de adesão autorizado, o RPC instituído, mas não vigente é aquele ente que tem apenas a lei aprovada e, por fim, o RPC não instituído é aquele sem lei e sem convênio.

Figura 4 – Mapa representativo da implantação do RPC pelos entes subnacionais.



Fonte: Elaborado pelos autores (2024) com base no Relatório Gerencial de Previdência Complementar (BRASIL, 2023).

Contudo, além do incremento dos servidores cobertos pela

previdência complementar e do seu papel na atividade econômica do país outras vantagens estão associadas ao RPC, como por exemplo: o respeito a autonomia individual de cada trabalhador, que decide se quer ou não se manter no plano; a diversificação das fontes de renda; o incentivo ao planejamento financeiro e proteção familiar e a redução da carga sobre o sistema público de aposentadoria.

Por fim é preciso esclarecer que apesar de mais de 91% dos entes federativos terem aprovado a respectiva lei de instituição do RPC e cerca de 38% já estarem com o convênio de adesão aprovado pela Previc, a efetiva instituição do RPC se dará de forma gradual ao longo dos anos. Tal fato decorre da EC nº 103/2019, apoiada na segurança jurídica, ter aplicado à limitação ao teto do RGPS, e conseqüentemente, o RPC somente aos novos servidores empossados pós Emenda. Dessa forma ocorrerá uma espécie de transição gradual na qual a cada ano o RPC do ente será reforçado tanto pelos novos entrantes quanto pela acumulação dos recursos.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O capítulo 2 abordou o modelo de proteção social brasileiro composto pela seguridade social que se divide em: saúde, assistência social e previdência social. Sendo que a previdência ainda pode ser subdividida no regime geral de previdência social, regime próprio de previdência social e regime privado de previdência. A CF/88 estabeleceu que o regime de previdência privada é facultativo e possui caráter complementar, sendo composto pelos segmentos aberto e fechado.

O terceiro capítulo foi dividido em duas partes. Na primeira, foi detalhado o RPC no Brasil, demonstrando o seu histórico e as recentes inovações trazidas pela EC nº 103/2019. Destacou-se como principais alterações da emenda: a obrigatoriedade dos entes federativos com

RPPS, 2.144, instituírem o RPC no prazo de dois anos, e que até sobrevir lei regulamentadora, que somente as entidades fechadas podem administrar planos de benefícios do RPC.

Em 3.2 adentrou-se um pouco no cenário internacional, mais especificamente quanto à razão ativos previdenciários/PIB em economias desenvolvidas e da América do Sul. Ao colocar uma lupa no Brasil, foi constatado que a razão ativo previdenciário/PIB é de apenas 23,9%. Tal resultado é muito baixo se comparado, inclusive, com países da América do Sul, atrás de Chile, Uruguai e Colômbia. Demonstrou-se, também, que o RPC representou apenas 26% do PIB brasileiro em 2023.

Após os três primeiros capítulos, apresentou-se a evolução do RPC nos entes subnacionais. Dos 2.144 entes com RPPS, 1.948 (91%) aprovaram lei de instituição do RPC e 746 (35%) aprovaram o convênio de adesão. Atualmente, o patrimônio dos planos de benefícios de entes federativos subnacionais é de R\$ 2,2 bilhões e a população é de 39,6 mil pessoas entre participantes ativos, aposentados e pensionistas

Por fim, no quarto capítulo, constatou-se que há um grande potencial de crescimento do Regime de Previdência Complementar no âmbito dos Estados e Municípios, mas que este se dará de forma gradual ao longo dos anos, chegando ao seu ápice quantitativo no momento em que todos os servidores com remuneração acima do teto estiverem no RPC. Faz-se mister destacar que o principal objetivo da previdência complementar é garantir a proteção social do trabalhador brasileiro por meio de uma aposentadoria privada que garanta a complementação de sua renda na velhice, período no qual é esperada uma redução da capacidade laboral do indivíduo e, por conseguinte, uma diminuição da renda advinda do seu trabalho. Nada obstante, o RPC gera outra grande externalidade positiva para o país, qual seja: *funding* para investimentos de longo prazo e consequente fomento à poupança interna.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Relatório gerencial de Previdência Complementar*. 2023. (3. trimestre). Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-complementar/dados-abertos-de-previdencia-complementar>. Acesso em: 16 mar. 2024.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Secretaria de Regime Próprio e Complementar. Departamento de Políticas e Diretrizes de Previdência Complementar. *Painel de Acompanhamento da Implementação do RPC pelos Entes Federativos*. [2024]. Disponível em: <https://app.powerbi.com/>



# 11 O EFETIVO EXERCÍCIO EXIGIDO PARA A APOSENTADORIA DE MAGISTÉRIO

## **Miguel Horvath Júnior**


Procurador Federal AGU. Professor Livre Docente pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP. Doutor em Direito Previdenciário pela PUC-SP, Mestre em Direito das Relações Sociais pela PUC-SP. Coordenador e Professor no Núcleo de Direito Previdenciário da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP. Professor da Graduação e do Programa de Pós Graduação stricto sensu da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor Convidado do Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas da Fundação Getulio Vargas – MPGPP FGV. Autor de diversos livros e artigos. Ocupante da Cadeira de n. 25 da Academia Brasileira de Direito da Seguridade Social (ABDSS).

## **Vera Maria Corrêa Queiroz**

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

## **Maria Lúcia Moreno Lopes**

Especialista em Direito Previdenciário pela ESA – São Paulo, Especialista em Direito Constitucional pela Escola Superior em Direito Constitucional, Advogada e Consultora Jurídica



## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem o objetivo de analisar o ordenamento pátrio a partir do texto constitucional e legislação federal, assim como estudar a jurisprudência mais recente sobre o tema de modo a esclarecer qual o alcance da expressão efetivo exercício de funções de magistério exigido para a concessão da aposentadoria antecipada aos profissionais que exercem a docência e atividades inerentes.

A questão da aposentadoria dos profissionais do magistério tem muita importância do ponto de vista social uma vez que é enorme o número de profissionais que desenvolvem essa atividade e que a cada dia estão mais esgotados pelo exercício da função estressante, expostos a todo tipo de violência e cobrados intensamente pela melhora nos níveis e índice de educação.

Tais profissionais se sentem receosos de progredir na carreira e com isso perder o direito à aposentadoria antecipada, pelo fato de terem se afastado do exercício da docência em sala de aula para exercer funções correlatas de assessoramento pedagógico e direção de escola.

Além disso, o adoecimento dos profissionais que integram o quadro do magistério público demonstra o fim e a necessidade de assegurar a proteção previdenciária a esses trabalhadores, sem impor exigências exageradamente restritivas para alcance da aposentadoria que vão para além do texto constitucional base, penalizando aqueles que se afastam da docência em razão de problemas de saúde.

O tema já foi enfrentado reiteradas vezes pelo Supremo Tribunal Federal, entre elas no julgamento da ADI 3772 e o Tema 965, além do amplo debate nos Tribunais Estaduais quanto ao julgamento da aplicabilidade da legislação regulamentadora infraconstitucional que

alçou maior relevância após a desconstitucionalização das regras da aposentadoria dos servidores públicos sujeitos ao regime próprio de previdência por força da Emenda Constitucional 103/2019.

Com este artigo, objetiva-se destacar o que já se tem como entendimento consolidado quanto ao que pode ou não ser considerado efetivo exercício e, por isso, computado como tempo de contribuição para a concessão da aposentadoria de magistério, respeitando o direito desses trabalhadores à proteção social conferida com a aposentadoria especial, sem uma interpretação extensiva e inadmissível do texto constitucional e legal.

## **2 A APOSENTADORIA DE MAGISTÉRIO COMO MODALIDADE DIFERENCIADA DE APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO**

O professor e mais amplamente os profissionais do magistério já tiveram direito à aposentadoria antecipada por ter sido o exercício da docência classificado como atividade penosa na antiga Lei Orgânica de Previdência Social (LOPS<sup>1</sup>) Lei n. ° 3.807, de 26 de 1960.

Destaque-se que desde a Emenda Constitucional 18/81 o professor passou a ter direito a uma aposentadoria diferenciada. Condição que se mantém ao longo das sucessivas reformas da previdência implementadas ao longo dos anos, sobretudo no âmbito da aposentadoria dos servidores públicos sujeitos a regime próprio de previdência.

Mesmo com as impactantes alterações introduzidas pela Emenda Constitucional 103/19 e a delegação da competência para os entes públicos para a regulamentação das regras para a concessão

1A LOPS cumpriu a missão de unificar a legislação aplicável ao sistema previdenciário brasileiro pátrio,

de aposentadoria dos servidores a cada um desses entes vinculados, a aposentadoria dos profissionais do magistério se mantém como uma modalidade específica de aposentadoria por tempo de contribuição.

Nesse sentido merece destaque o texto do artigo 40, §§ 4º e 5º da Constituição Federal com a redação dada pela EC 103/19 (BRASIL, 2019):

Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

[...]

§ 4º É vedada a adoção de requisitos ou critérios diferenciados para concessão de benefícios em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto nos §§ 4º-A, 4º-B, 4º-C e 5º. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

§ 5º Os ocupantes do cargo de professor terão idade mínima reduzida em 5 (cinco) anos em relação às idades decorrentes da aplicação do disposto no inciso III do § 1º, desde que comprovem tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio fixado em lei complementar do respectivo ente federativo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019). (grifo nosso).

Incontestemente da leitura do texto constitucional a vedação ao estabelecimento de requisitos diferenciados para a concessão de benefícios no regime próprio de previdência ressalvado, entre outros, o direito a requisitos diferenciados para a inativação dos ocupantes do cargo de professor, desde que comprovem **tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio**.

E a partir dessa condição imposta pelo artigo 40, §5º da Constituição Federal é que se deve partir para a avaliação do que é possível considerar como efetivo exercício das funções de magistério para a concessão da aposentadoria com requisitos diferenciados.

### 3 AS FUNÇÕES DE MAGISTÉRIO PARA ALÉM DO CONTATO DIRETO COM O PÓ DE GIZ

Como *discrímen autorizado* o artigo 40, § 5º da Constituição Federal há de ser interpretada restritivamente, sendo a regra suficientemente clara ao exigir a comprovação de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil, ensino fundamental e médio para que o servidor tenha direito à aposentadoria especial de magistério.

Mas com isto não se quis dizer, para utilizar uma expressão corrente, que somente os professores expostos ao “pó de giz” podem se valer da aposentadoria especial.

A disposição constitucional não leva em conta a exposição a agentes nocivos à saúde (como o pó de giz que caiu em desuso pela aplicação de outras tecnologias no ensino), mas considera para assegurar a aposentadoria diferenciada o desgaste físico e mental de todos quantos, na labuta diária de tão nobre e sacrificada profissão atuam nas tarefas de ensinar, coordenar e administrar estudantes e o trabalho dos professores.

Por isso, é possível assegurar aos trabalhadores o direito à aposentadoria de magistério, para além do contato com o pó de giz, com a docência em sala de aula.

Assim destaca Dartora (2018):

Ao fazer constar no texto a expressão funções de magistério, o legislador abrangeu todos aqueles que trabalham na educação infantil, fundamental e ensino médio, que são: especialistas, coordenadores pedagógicos, orientadores e diretores, até porque primeiro tem que ser professor para galgar uma das outras funções. Portanto, o tempo de efetivo magistério é condição sine qua non para alcançar a aposentadoria na forma do § 8º do art. 201 da CF.

O conteúdo do § 8º do art. 201 da CF é de ordem pública, o que requer interpretação de forma ampla, a mais completa possível, para que possa alcançar o fim a que se destina. Como ensina Carlos Maximiliano (1998), quando as palavras forem suscetíveis de duas interpretações, uma, estrita, e outra, ampla, deve se dar a mais adequada ao fim transparente da norma positiva.

A expressão “funções do magistério” vem sendo expressa desde a Emenda Constitucional 01, de 17.10.1969. A restrição “efetiva sala de aula” é um limitador da função do magistério que está dissociada da realidade fática e da Lei de Diretrizes e Bases do Ensino Nacional, razão por que a aplicabilidade do § 8º do art. 201 da CF deve, sobretudo, atender ao espírito da lei e à intenção do legislador.

No passado, o Supremo Tribunal Federal adotava entendimento muito mais restritivo quanto aos profissionais que faziam jus à aposentadoria de magistério quando aprovou a Súmula 726 em 2003 cujo enunciado estabelecia: “para efeito de aposentadoria especial de professores, não se computa o tempo de serviço prestada fora da sala de aula” (BRASIL, 2003).

Esse posicionamento foi revisitado e superado com o julgamento da ADI 3772 que debateu a constitucionalidade da Lei n. 11.301/06, que inseriu disposição no artigo 67 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional:

Art. 67 [...]

§ 2º Para os efeitos do disposto no § 5º do art. 40 e no § 8º do art. 201 da Constituição Federal, são consideradas funções de magistério as exercidas por professores e especialistas em educação no desempenho de atividades educativas, quando exercidas em estabelecimento de educação básica em seus diversos níveis e modalidades, incluídas, além do exercício da docência, as de direção de unidade escolar e as de coordenação e assessoramento pedagógico. (BRASIL, 2006).

A partir dessa alteração legislativa, as funções de magistério para a concessão de aposentadoria aos profissionais do magistério, não mais se circunscreveriam 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, o assessoramento pedagógico e a direção de unidade escolar.

Após a edição desta norma ocorreu mudança no posicionamento firmado pelo STF sendo adotado novo entendimento no Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 3772, rel. Min. Carlos Britto, Redator para o acórdão, Min. Ricardo Lewandowski, DJe 29.10.2009, ficando então revogada a Súmula 726.

Houve, pois, pequeno alargamento na interpretação quanto ao que se deve computar como efetivo exercício de funções de magistério para a concessão da aposentadoria, não se restringindo ao exercício da docência em sala de aula, mas, também as atividades exercidas pelos profissionais do magistério em funções inerentes.

Isso possibilita e prestigia os profissionais que se afastam da sala de aula, ainda que temporariamente, para contribuir com o desenvolvimento do ensino, a vista da sua formação pedagógica e experiência adquirida ao longo dos anos para atuar no assessoramento pedagógico e na direção escolar, sem se afastar do ambiente escolar, sem atuar para fora dos muros da escola.

Mais recentemente, o STF decidiu acerca das atividades do professor que devem ser computadas para a aposentadoria especial no julgamento do Tema 965, numa tentativa de possibilitar também aos exercentes de cargos de direção de escola e de coordenação pedagógica, entre outros cargos de Especialista em Educação, o direito à aposentadoria de professor:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. APOSENTADORIA ESPECIAL DOS PROFESSORES (CONSTITUIÇÃO, ART. 40, § 5º). CONTAGEM DE TEMPO EXERCIDO DENTRO DA ESCOLA, MAS FORA DA SALA DE AULA. 1. Revela especial relevância, na forma do art. 102, § 3º, da Constituição, a questão acerca do cômputo do tempo de serviço prestado por *professor* na escola em funções diversas da docência para fins de concessão da aposentadoria especial prevista no art. 40, § 5º, da Constituição. 2. Reafirma-se a jurisprudência dominante

desta Corte nos termos da seguinte tese de repercussão geral: Para a concessão da aposentadoria especial de que trata o art. 40, § 5º, da Constituição, conta-se o tempo de efetivo exercício, pelo *professor*, da docência e das atividades de direção de unidade escolar e de coordenação e assessoramento pedagógico, desde que em estabelecimentos de educação infantil ou de ensino fundamental e médio. 3. Repercussão geral da matéria reconhecida, nos termos do art. 1.035 do CPC. Jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL reafirmada, nos termos do art. 323-A do Regimento Interno.

#### Tema

965 - Aposentadoria especial prevista no art. 40, § 5º, da Constituição: cômputo do tempo de serviço prestado por *professor* na escola em funções diversas da docência.

#### Tese

Para a concessão da aposentadoria especial de que trata o art. 40, § 5º, da Constituição, conta-se o tempo de efetivo exercício, pelo *professor*, da docência e das atividades de direção de unidade escolar e de coordenação e assessoramento pedagógico, desde que em estabelecimentos de educação infantil ou de ensino fundamental e médio. (BRASIL, 2017).

De todo modo, ainda remanesce divergência na Corte Suprema quanto ao direito à aposentadoria de magistério dos servidores que integram a carreira do magistério no exercício de atividades de coordenação e assessoramento pedagógico e direção de unidade escolar, quanto ao cargo provido. Exemplo recente dessa discussão é o que se verificou no julgamento de Recurso Extraordinário e Embargos de Declaração RE 1435108 ED / SP - SÃO PAULO julgado pelo STF que teve como conclusão afastar o direito do servidor titular de cargo de diretor de escola à aposentadoria especial de magistério.

Verifica-se dessas decisões, que além das atividades propriamente desempenhadas, ou seja, do que vem efetivamente sendo exercido pelos servidores, os Tribunais e em última instância o Supremo Tribunal Federal vêm debatendo se fazem jus à aposentadoria de magistério aqueles que exercem cargo próprio de coordenador, assistente de direção ou diretor de escola ou se o direito à aposentadoria se restringe



somente àqueles que no exercício de um cargo de professor atuam como designados em atividades de coordenação e assessoramento pedagógico e direção de unidade escolar.

Remanesce ainda pequena divergência quanto a essa questão e também uma reflexão quanto a considerar o cargo provido e não apenas as atividades desempenhadas para garantir a aposentadoria de professor e se isso importa em violação ao princípio da isonomia e só a evolução das discussões poderá trazer uma resposta para tanto.

#### **4 AFASTAMENTOS DO EXERCÍCIO DO CARGO EM RAZÃO DE PROBLEMAS DE SAÚDE COMPUTÁVEIS PARA A APOSENTADORIA DE MAGISTÉRIO**

Tratando este artigo da análise do direito dos professores do ensino público à aposentadoria de magistério, além das atividades efetivamente exercidas que devem ser consideradas para aposentadoria de magistério, se impõe a análise dos afastamentos médicos previstos em norma como computáveis ou não para o deferimento da aposentadoria.

Nessa categoria de afastamentos médicos se encaixam: licença para tratamento de saúde e readaptação funcional.

Não se trata de inserir esses afastamentos como tempo de efetivo exercício para a concessão de vantagens funcionais diversas (adicionais por tempo de serviço, prêmios diversos por assiduidade ou adicionais remuneratórios), mas, computar os períodos em que o servidor esteve afastado para recuperação (doente) da capacidade laboral para a concessão do benefício previdenciário.

Frise-se que a efetivação do direito à previdência social, por se tratar de direito fundamental social está fundamentalmente ligada à

adoção de políticas públicas.

Para Leonardo Secchi (2010), política pública é diretriz para enfrentar um problema público de forma a orientar atividade ou a passividade de alguém. Por sua vez, para Hofling (2011), políticas sociais são as que visam diminuir a desigualdade social estruturais, sendo ações de implementação a cargo do estado visando ao desenvolvimento socioeconômico. Assim, política pública é expressão ampla que envolve todos os tipos de ações, decisões e programas governamentais ou de organizações sociais visando à solução de problemas de interesse público. Enquanto política social é uma espécie de política pública com foco específico na solução das questões sociais e na promoção do bem-estar social. As políticas sociais visam à melhoria das condições de vida da população social, em especial, em relação aos mais vulneráveis. Podem ser entendidas como um esforço planejado visando à redução das desigualdades sociais. A seguridade social é exemplo de política social, além da educação, geração de empregos e renda, dentre outras.

Por isso, não obstante a impossibilidade de alargamento das hipóteses de aposentadoria especial, é necessário ter em mira o direito constitucional à saúde e à previdência na interpretação do texto constitucional quanto ao que se deve considerar como efetivo exercício para a concessão de aposentadoria de magistério.

E deve ser assim para assegurar efetivamente a garantia constitucional do direito à saúde estabelecido pelo artigo 196: "A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação" (BRASIL, 1988).

Não basta garantir ao servidor público o direito à licença para tratamento da saúde e ao mesmo tempo penalizá-lo com a exclusão do período de afastamento para a aposentadoria de magistério.

Importante lembrar que a aposentadoria dos servidores públicos não se dá mais em razão da prestação do serviço, mas, em razão do tempo de contribuição previdenciária vertida para o sistema de previdência, de modo que, havendo contribuição previdenciária, sem que haja exercício de outras atividades, o tempo correspondente ao exercício do cargo de professor deve ser computado para fins de aposentadoria especial de magistério, ainda que ele não esteja em efetivo exercício.

Tal matéria em face da competência legislativa pode ser regulamentada pelos Estados e Municípios com a edição de leis sujeitas ao crivo do controle de constitucionalidade.

Destacamos a previsão do Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado de São Paulo no tocante à consideração de efetivo exercício para aposentadoria em relação aos dias de tratamento de saúde: "Artigo 81 - Os tempos adiante enunciados serão contados: [...] II - para efeito de disponibilidade e aposentadoria, o de licença para tratamento de saúde" (SÃO PAULO, 1968).

A Lei n. 15.308/2006 do Estado do Paraná dispõe que o professor afastado de sala de aula com base em laudo médico permanece suprido na demanda de professor, com a mesma jornada de trabalho que vinha cumprindo, mantendo os mesmos direitos como se em sala de aula estivesse.

Com base nessa norma, os professores do Estado do Paraná afastados em tratamento de saúde ou mesmo readaptados, poderiam computar o tempo de afastamento médico e readaptação para aposentadoria de magistério.

Entretanto, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (Processo nº 19130/09 – Acórdão Pleno 1812/10) limitou a aplicação da norma apenas para os casos em que a licença para tratamento médico decorra de moléstia que guarde nexos causal com as atividades de magistério.

Quanto à readaptação, desde que o servidor exerça atividades previstas na Lei 11301/06, também poderão ser computadas.

No que tange à situação dos professores readaptados, após o posicionamento firmado pelo Supremo Tribunal Federal em reiterados julgados, o Estado de São Paulo aprovou a Lei Complementar n. 1.329, de 13/07/2018 que com a regulamentação infralegal igualmente assegura o direito dos professores readaptação à aposentadoria de magistério, desde que exercidas atividades de assessoramento pedagógico.

Assim, parece estar definido o efetivo exercício para efeito de aposentadoria dos professores readaptados, conforme a normatização dos entes federativos e também pelo entendimento do Poder Judiciário.

Neste sentido Queiroz (2023) reafirma também esse entendimento:

Nesse contexto da coordenação e assessoramento, tem-se que a função de coordenar trabalhos pedagógicos implica na responsabilidade de administrar as funções pedagógicas da unidade escolar, elaborando projetos e acompanhando a sua execução. O assessoramento pedagógico está voltado a efetivação das ações no desenvolvimento do projeto pedagógico, muitas vezes de natureza administrativa dentro desse aspecto pedagógico, como é o caso da elaboração de curriculum escolar, controle de frequência e outras correlatas.

Se o professor desempenhar tais atividades em razão de estar em processo de readaptação, ainda que tenha deixado a sala de aula, permanecerá atuando em atividades pedagógicas, sem ter se afastado na unidade escolar. Sendo assim, para efeitos de aposentadoria, é imperativo dizer encontrava-se nas funções de magistério, pois isso não pode descaracterizar os seus direitos como professor de carreira.

Entende-se assim que, os períodos de licenciamento da atividade do professor em sala de aula em razão da readaptação, devem seguir a mesma análise quanto às atividades efetivamente desempenhadas. Se estas estiverem dentro do rol de funções definidas pela Lei n. 11.301/06, objeto do julgamento da ADI 3772 que manteve o direito do professor à aposentadoria antecipada.

De outro lado, se as atividades desempenhadas efetivamente se desgarram do conceito de assessoramento pedagógico, coordenação e direção de escola, ao contrário, os professores readaptados não mais terão direito à aposentadoria como professores, uma vez que de fato não estão no exercício das atribuições típicas e inerentes ao magistério.

## 5 CONCLUSÃO

Em meio a um ambiente de violência física e emocional nas escolas, desvalorização dos profissionais (não apenas financeiramente) e cobranças excessivas de todos os envolvidos no processo de ensino aprendizagem, sem que o Poder Público tenha condições de garantir um ambiente laboral sadio é essencial garantir o direito dos profissionais da educação à aposentadoria com critérios de acesso diferenciados, sem restrições indevidas e exigências que extrapolam as previsões de nosso ordenamento jurídico.

Para isso é salutar observar o que já foi decidido em caráter de repercussão pelo Supremo Tribunal Federal, impondo-se a aplicação dos precedentes vinculantes. Mesmo sem que a aposentadoria dos profissionais do magistério se dê antecipadamente em razão da condição insalubre, perigosa ou penosa, essas características intrínsecas das atividades de magistério não podem ser esquecidas, sendo de rigor avaliar, sem preconceito ou preterições, as funções efetivamente exercidas pelo profissional e se estas são inerentes à docência para então garantir-lhes o direito à aposentadoria antecipada.

No que tange aos períodos em que esses profissionais estão afastados do trabalho em decorrência de incapacidade laboral (saúde) havendo remuneração e contribuição previdenciária, também devem ser computados para a aposentadoria de magistério, sob pena de sacrificar ainda mais aquele trabalhador que muitas vezes adoeceu no

exercício da função.

Com essas ressalvas, é imprescindível a justa (nem extensiva e nem restritiva) interpretação do requisito estabelecido pelo artigo 40, § 5º da Constituição Federal para garantir a aposentadoria dos professores como forma de implementação de política pública social e também de valorização desses profissionais para uma educação melhor, respeitando o princípio da dignidade da pessoa humana, com condições adequadas ao trabalho e à aposentadoria.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 103, de 1 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, ano 157, n. 220, 13 nov. 2019.

BRASIL. Lei nº 11.301, de 10 de maio de 2006. Altera o art. 67 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. *Diário Oficial da União*, Brasília, ano 143, n. 89, 11 maio 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário nº 1.039.644/SC (Tema 965). Relator: Min. Alexandre de Moraes, 12 de outubro de 2017. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 13 nov. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula 726. *Diário de Justiça*, Brasília, 9 dez. 2003.

DARTORA. Cleci Maria. *Aposentadoria do professor: aspectos controvertidos*. 4. ed. revista e atualizada. Curitiba: Editora Juruá, 2018.

HOFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. *Caderno Cedex*, Campinas, v. 21, n. 55, nov. 2011.

QUEIROZ, Vera Maria Corrêa. *Aposentadoria do professor no RGPS e RPPS*. São Paulo: Lujur, 2023.

SÃO PAULO (Estado). Lei nº 10.261, de 28 de outubro de 1968. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis do Estado. *Diário Oficial do Estado*, São Paulo, 28 out. 1968.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

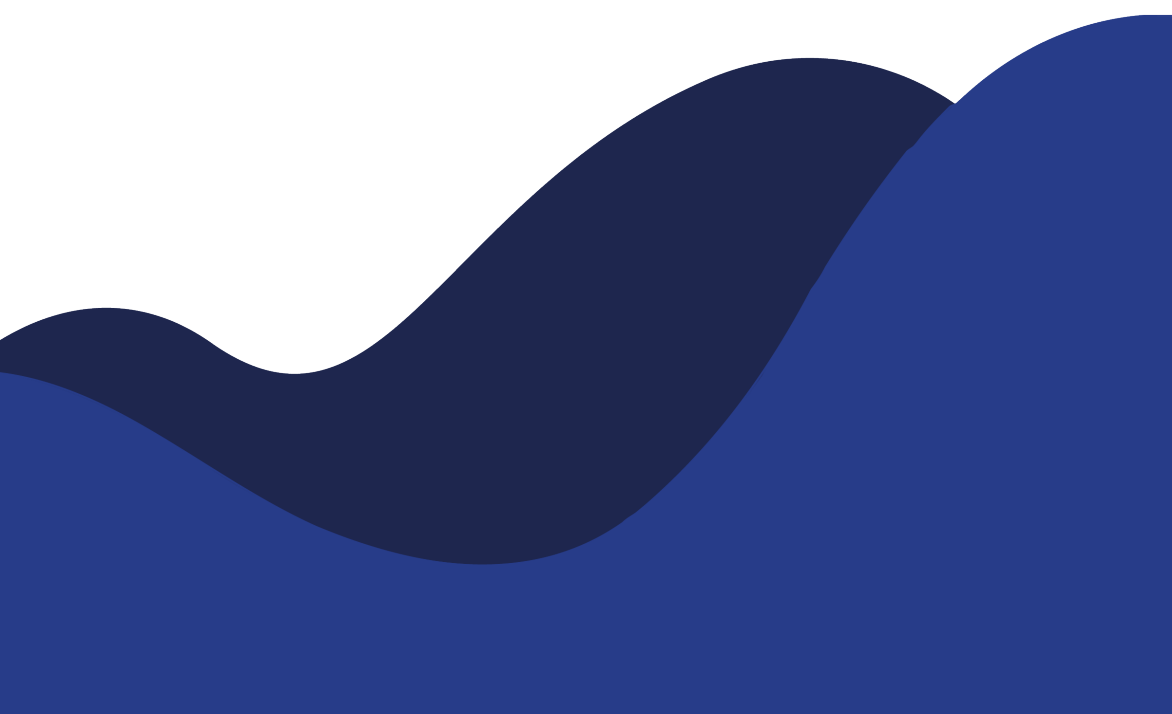
# 12 APOSENTADORIA ESPECIAL E SEUS REFLEXOS NOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

## **Caroline Fantin Marsaro**

Pós-graduada em Direito Previdenciário: Nova Previdência, pela EBRADI; Pós-graduada em Direito Aplicado, pela EMAP; Graduada em Direito, pela Estácio; Técnica Previdenciária na ParanaPrevidência; Advogada.

## **Leonardo da Silva Motta**

Advogado, mestrando em direito previdenciário pela PUC/SP, especialista em Direção e Gestão de Sistemas de Seguridade Social pela Universidade de Alcalá/OISS, servidor licenciado do Ministério da Previdência Social, atua nos RPPS desde 2010. Atuou como Coordenador-Geral de Normatização e Acompanhamento Legal da Secretaria de Previdência no período de 2015 a 2022, participou do grupo de trabalho que fez a especificação e acompanhou o desenvolvimento do Novo COMPREV no período de 2018 a 2021 e foi Coordenador do Comitê Técnico da Compensação Previdenciária do Conselho Nacional dos Regimes Próprio de Previdência Social - CNRPPS no período de março de 2021 a junho de 2022. Membro da Comissão Permanente de Acompanhamento de Ações Judiciais Relevantes - COPAJURE do CONAPREV no período de 2016 a 2022.



## 1 INTRODUÇÃO

O presente estudo aborda a modalidade de aposentadoria especial dos servidores titulares de cargos efetivos em razão do desempenho de atividades exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, assim como as consequências da possibilidade de regulamentação de tal benefício por cada ente federativo e seus reflexos nos Regimes Próprios de Previdência Social.

Para tanto, faz-se uma análise necessária da evolução histórica da aposentadoria especial, perpassando pelas legislações aplicadas e meios de comprovação da efetiva exposição.

Além disso, menciona-se a conversão do tempo especial em comum e a judicialização em massa pelos servidores públicos para obter o benefício, resultando na edição do Tema 942 do STF.

Posteriormente, pontua-se as alterações trazidas pela Emenda Constitucional 103/19 no tocante à aposentadoria especial, que além de torná-la mais restritiva em razão da exigência de idade mínima, possibilitou a sua regulamentação pelos entes federativos que possuem regimes próprios de previdência.

Por fim, apresenta-se a realidade fática de alguns RPPS e seus respectivos posicionamentos acerca do tema tratado.

## 2 APOSENTADORIA ESPECIAL

### 2.1 Breve histórico

Uma das primeiras aparições da aposentadoria especial no Brasil surge em 26 de agosto de 1960, por meio da Lei Orgânica de Previdência



Social – “LOPS” (Lei nº 3.807), que visou integrar a legislação referente aos institutos de aposentadoria, bem como organizar a previdência, sendo que continha previsão acerca da aposentadoria especial em seu art. 31, o qual dispunha que:

**Art. 31 a aposentadoria especial será concedida ao segurado que, contado no mínimo 50 (cinquenta), anos de idade e 15 (quinze), 20 (vinte) anos de contribuição tenha trabalhado durante 15 quinze, 20 Vintes ou 25 anos pelo menos, conforme a atividade profissional. (BRASIL, 1960).**

Na origem, a concessão da aposentadoria exigia idade mínima, além do tempo de exposição aos agentes novíços.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o direito à aposentadoria passou a ter previsão constitucional, no rol dos direitos dos trabalhadores, previsto no art. 7º, Inciso XXIV<sup>1</sup>.

Além disso, o art. 202, Inciso II<sup>2</sup>, previu requisitos diferenciados para os trabalhadores que exerciam suas atividades sob condições especiais, substituindo-se, então as expressões “atividades insalubres e perigosas” pela nova expressão.

Nada obstante, os termos anteriores foram mantidos na redação do § 1º do art. 40<sup>3</sup>, que versa sobre as modalidades de aposentadoria do servidor público, dispondo que lei complementar poderia criar requisitos distintos para a aposentação no caso de exercício de atividades penosas, insalubres ou perigosas.

Em 24 de julho de 1991 é publicada a Lei Federal nº 8.213, que

1 Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: [...] XXIV – aposentadoria. (BRASIL, 1988)

2 Art. 202. É assegurada aposentadoria, nos termos da lei, calculando-se o benefício sobre a média dos trinta e seis últimos salários de contribuição, corrigidos monetariamente mês a mês, e comprovada a regularidade dos reajustes dos salários de contribuição de modo a preservar seus valores reais e obedecidas as seguintes condições: [...] II - após trinta e cinco anos de trabalho, ao homem, e, após trinta, à mulher, ou em tempo inferior, se sujeitos a trabalho sob condições especiais, que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidas em lei (BRASIL, 1988, redação original).

3 Art. 40 [...] § 1º - Lei complementar poderá estabelecer exceções ao disposto no inciso III, “a” e “c”, no caso de exercício de atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas. (BRASIL, 1988).

substitui a LOPS e dispõe sobre Plano de Benefícios da Previdência Social, prevendo expressamente a hipótese de aposentadoria especial dentre as espécies de prestações possíveis, com tempo de serviço reduzido de acordo com as categorias profissionais dispostas em norma regulamentadora<sup>4</sup>.

Com a publicação da EC 20/98, que promoveu a mais significativa reforma da previdência social, o art. 40 e seus parágrafos foram totalmente alterados, prevendo nos requisitos e idade e inserindo a aposentadoria especial no § 4º, que mais tarde foi alterado pela EC nº 47/05, culminando com a seguinte redação:

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. (BRASIL, 2005).

Ocorre que a lei complementar federal, prevista no texto constitucional como instrumento regulamentador da aposentadoria especial do servidor que exercia atividades sob condições especiais, nunca foi de fato editada e promulgada.

Em consonância com a previsão constitucional, no art. 5º, parágrafo único, da Lei nº 9.717/98<sup>5</sup>, havia expressa vedação à concessão de aposentadoria especial ao servidor público até que lei

4 Art. 57. A aposentadoria especial será devida, uma vez cumprida a carência exigida nesta lei, ao segurado que tiver trabalhado durante 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos, conforme a atividade profissional, sujeito a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física. (BRASIL, 1991b).

5 Art. 5º [...]

Parágrafo único. Fica vedada a concessão de aposentadoria especial, nos termos do § 4º do art. 40 da Constituição Federal, até que lei complementar federal discipline a matéria. (BRASIL, 1998b).

complementar federal disciplinasse a matéria.

Diante da omissão legislativa da União, muitos servidores, de forma individual ou coletiva, passaram a impetrar mandado de injunção, que é o remédio constitucional para suprir a falta de regulamentação de um direito fundamental cujo exercício foi impedido pela ausência de norma regulamentadora, como mencionado.

O Supremo Tribunal Federal, por sua vez, quando das primeiras decisões sobre a matéria, julgou parcialmente procedente o Mandado de Injunção nº 721-7/DF, cuja ementa segue abaixo colacionada:

MANDADO DE INJUNÇÃO - NATUREZA. Conforme disposto no inciso LXXI do artigo 5º da Constituição Federal, conceder-se-á mandado de injunção quando necessário ao exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania. Há ação mandamental e não simplesmente declaratória de omissão. A carga de declaração não é objeto da impetração, mas premissa da ordem a ser formalizada. MANDADO DE INJUNÇÃO - DECISÃO - BALIZAS. Tratando-se de processo subjetivo, a decisão possui eficácia considerada a relação jurídica nele revelada. APOSENTADORIA - TRABALHO EM CONDIÇÕES ESPECIAIS PREJUÍZO À SAÚDE DO SERVIDOR - INEXISTÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR - ARTIGO 40, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Inexistente a disciplina específica da aposentadoria especial do servidor, impõe-se a adoção, via pronunciamento judicial, daquela própria aos trabalhadores em geral - artigo 57, § 1º, da Lei nº 8.213/91. (BRASIL, 2007).

O entendimento da Corte, à época, reconhecia a mora legislativa e notificava a autoridade responsável pela iniciativa de projeto de lei, mas não estabelecia parâmetros para suprir tal omissão, em razão do princípio da separação de poderes.

Nada obstante, tal entendimento passou por evolução, conforme lição dos ilustres Paulo Roberto Barbosa Ramos e Diogo Diniz Lima (2011):

Pode-se dizer mais: tratando-se o mandado de injunção de garantia

constitucional, além de ser a ação de competência do Poder Judiciário, trata-se de dever deste de proteção do jurisdicionado. Aplica-se, pois, o princípio constitucional da inafastabilidade, constante do artigo 5º, XXXV, segundo o qual, “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. É necessário que se dê interpretação extensiva à norma constitucional em tela para que a ausência de lei também seja enquadrada no âmbito de eficácia do dispositivo. Assim sendo, tornam-se irrelevantes os argumentos que conduzem a qualquer crise institucional na separação de poderes. (...) Tal pressuposto, conforme acima defendido, permite ao Poder Judiciário superar os limites normativos, assegurando ao jurisdicionado a plenitude das disposições constitucionais amparando seu patrimônio jurídico.

A partir de então, o STF passou a conceder a ordem injuncional, determinando que a autoridade administrativa analisasse o direito à aposentadoria especial do servidor público impetrante à luz do art. 57 da Lei nº 8.213/91, conforme se observa de trecho do voto do Relator Excelentíssimo Sr. Ministro Celso de Mello, no julgamento do MI nº 874/DF cumpre assinar, nesse contexto:

[...] que o Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao apreciar ação injuncional em que também se pretendia a concessão de aposentadoria especial, não só reconheceu a mora do Presidente da República (“mora agendi”) na apresentação de projeto de lei dispendo sobre a regulamentação do art. 40, § 4º, da Constituição, como, ainda, determinou a aplicação analógica do art. 57, § 1º, da Lei nº 8.213/91, com o objetivo de colmatar a lacuna normativa existente. (BRASIL, 2009).

Consolidado tal entendimento, o Ministério da Previdência expediu a Instrução Normativa 01 de 22 de julho de 2010, com orientações para o reconhecimento, pelos Regimes Próprios de Previdência Social, do direito à aposentadoria especial dos servidores públicos, aplicando-se, preliminarmente, aos servidores munidos de mandado de injunção e, posteriormente, estendendo o direito aos demais.

Considerando a quantidade de demandas e o entendimento pacificado do Supremo Tribunal Federal pela aplicabilidade das regras do Regime Geral de Previdência aos servidores públicos, em observância ao princípio da isonomia, foi aprovada a Súmula Vinculante nº 33, em

sessão plenária de 09/04/2014, que dispõe que: “Aplicam-se ao servidor público, no que couber, as regras do regime geral da previdência social sobre aposentadoria especial de que trata o art. 40, § 4º, I e III, da Constituição Federal, até a edição de lei complementar específica” (BRASIL, 2014).

A aplicação da súmula se restringe aos casos de servidores que desempenhavam atividades sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, não se estendendo às atividades de risco, que são aquelas que colocam em risco a vida do servidor pelo exercício do cargo, como o policial, nem à aposentadoria da pessoa com deficiência.

Atualmente, após as significativas alterações trazidas pela EC nº 103/19, especialmente no tocante à competência legislativa concorrente dos entes federativos, o § 4º foi substituído pela seguinte redação:

§ 4º É vedada a adoção de requisitos ou critérios diferenciados para concessão de benefícios em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto nos §§ 4º-A, 4º-B, 4º-C e 5º.

§ 4º-A. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores com deficiência, previamente submetidos a avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar.

§ 4º-B. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de ocupantes do cargo de agente penitenciário, de agente socioeducativo ou de policial dos órgãos de que tratam o inciso IV do caput do art. 51, o inciso XIII do caput do art. 52 e os incisos I a IV do caput do art. 144.

§ 4º-C. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação.

§ 5º Os ocupantes do cargo de professor terão idade mínima reduzida em

5 (cinco) anos em relação às idades decorrentes da aplicação do disposto no inciso III do § 1º, desde que comprovem tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio fixado em lei complementar do respectivo ente federativo. (BRASIL, 2019).

A partir de então, a lei complementar necessária à regulamentação da aposentadoria especial passou a ser de responsabilidade do respectivo ente federativo, sendo que muitos deles editaram suas legislações, findando uma era de incerteza do servidor público com relação ao direito à aposentadoria especial.

## 2.2 Aposentadoria especial do servidor público:

Os doutrinadores João Batista de Lazzari e Carlos Alberto Pereira de Castro, definem a aposentadoria especial como:

A aposentadoria especial é uma espécie de aposentadoria programada, com redução do tempo necessário à inativação, concedida exclusivamente em favor dos segurados cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação (art. 201, § 1º, inciso II, da Constituição – redação conferida pela EC nº 103/2019). (LAZZARI; CASTRO, 2021).

No que tange aos servidores públicos, a Constituição Federal veda a criação de regras diferenciadas para a concessão de aposentadoria em regimes próprios de previdência social, salvo para a pessoa com deficiência, para os ocupantes dos cargos de agente penitenciário, de agente socioeducativo ou de policial, e para os servidores que laboram mediante a efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes.

Assim, à luz das alterações trazidas pela EC 103/19, os entes

federativos poderão criar regras de aposentadoria especial ao servidor que exerce atividades com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes.

Enquanto os entes federativos não promovem as alterações legislativas necessárias, aplicam-se aos servidores públicos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios as regras anteriores a EC 103/19, ou seja, a Súmula Vinculante nº 33 do STF combinada com o art. 57 da Lei nº 8.213/91, conforme disposto no § 3º do art. 21 e no § 7º do art. 10, ambos da EC 103/19<sup>6</sup>.

Já aos servidores públicos federais aplicam-se, até 12 de novembro de 2019, as regras do art. 57 da Lei nº 8.213/91, por força da Súmula Vinculante nº 33 do STF, e, a partir da publicação da EC 103/19, as regras transitórias e de transição dispostas da referida Emenda.

Àqueles que já se encontravam filiados ao RGPS ou já ocupavam cargo público, aplica-se da regra de transição prevista no art. 21 da EC 103/19, a qual disciplina que:

Art. 21. O segurado ou o servidor público federal que se tenha filiado ao Regime Geral de Previdência Social ou ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional cujas atividades tenham sido exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação, desde que cumpridos, no caso do servidor, o tempo mínimo de 20 (vinte) anos de efetivo exercício no serviço público e de 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria, na forma dos arts. 57 e

6 Art. 21 [...]

§ 3º Aplicam-se às aposentadorias dos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação, na forma do § 4º-C do art. 40 da Constituição Federal, as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social.

Art. 10 [...]

§ 7º Aplicam-se às aposentadorias dos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social. (BRASIL, 2019).

58 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, poderão aposentar-se quando o total da soma resultante da sua idade e do tempo de contribuição e o tempo de efetiva exposição forem, respectivamente, de:

I - 66 (sessenta e seis) pontos e 15 (quinze) anos de efetiva exposição;

II - 76 (setenta e seis) pontos e 20 (vinte) anos de efetiva exposição; e

III - 86 (oitenta e seis) pontos e 25 (vinte e cinco) anos de efetiva exposição.

§ 1º A idade e o tempo de contribuição serão apurados em dias para o cálculo do somatório de pontos a que se refere o caput. (BRASIL, 2019).

Para os demais servidores federais, como regra transitória, foi acrescido o requisito da idade mínima de 60 anos, conforme texto do Inciso II do § 2º do art. 10 da EC 103/19:

Art. 10. Até que entre em vigor lei federal que discipline os benefícios do regime próprio de previdência social dos servidores da União, aplica-se o disposto neste artigo. (...)

§ 2º Os servidores públicos federais com direito a idade mínima ou tempo de contribuição distintos da regra geral para concessão de aposentadoria na forma dos §§ 4º-B, 4º-C e 5º do art. 40 da Constituição Federal poderão aposentar-se, observados os seguintes requisitos:

II - o servidor público federal cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação, aos 60 (sessenta) anos de idade, com 25 (vinte e cinco) anos de efetiva exposição e contribuição, 10 (dez) anos de efetivo exercício de serviço público e 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria. (BRASIL, 2019).

Nesse ponto, é interessante observar que em sua primeira aparição no ordenamento jurídico brasileiro, na LOPS, a aposentadoria especial surgiu com idade mínima de 50 anos, além da efetiva exposição a agentes nocivos, sofrendo alteração alguns anos depois (Lei nº 5.440-A/68) para exclusão de tais requisitos, mantendo-se somente os anos de atividade insalubre ou perigosa.

Com a reforma da previdência promovida pela EC 103/19, voltou a ser exigida, na regra transitória, para os servidores públicos federais, uma idade mínima para obtenção de aposentadoria especial,



ou seja, a legislação voltou a exigir para a concessão do benefício, além do tempo de efetiva exposição, a idade.

Tal alteração impede que o segurado se aposente após completar o tempo mínimo de contribuição exigido pela Constituição Federal, mas o força a permanecer no ambiente insalubre por mais tempo, o que poderá ensejar o comprometimento ou agravamento da saúde do trabalhador, em que pese o risco social tutelado pela aposentadoria especial ser a incapacidade prematura para o trabalho ou a redução da expectativa de sobrevida.

Cabe observar que a doutrina majoritária entende que a exigência de idade mínima para a concessão da aposentadoria especial não é condizente com a natureza do benefício. Atingindo o tempo de exposição aos agentes nocivos já cabe a concessão da aposentadoria, independente de idade.

E nesse sentido, quando da apresentação do projeto que culminou com a EC 103/19, ocasião em que foram travados incansáveis debates sobre o tema, em fala do Secretário Especial Adjunto de Previdência e Trabalho, à época, Dr. Bruno Bianco Leal<sup>7</sup>, foi esclarecido que embora seja necessária a efetiva exposição pelo tempo mínimo, até que o segurado complete a idade mínima exigida pela norma seria ideal que passasse a laborar em atividade que não haja a exposição a agentes nocivos, embora, na prática, tal situação pareça um tanto quanto inalcançável.

De modo geral, a doutrina se posiciona de forma contrária à adição do requisito idade na aposentadoria especial, especialmente em razão da ausência de estudo técnico / científico que comprove que estender o tempo de exposição não trará maiores prejuízos à saúde do trabalhador ou lhe diminuirá a expectativa de sobrevida<sup>8</sup>.

7 Evento "Reforma da Previdência", promovido pela ESA em parceria com a ESMAFE/PR, realizado no dia 04 de maio de 2019, com os palestrantes, Melissa Folmann, José Antonio Savaris e Bruno Bianco Leal.

8 Domingos (2020).

### **2.2.1 Comprovação da efetiva exposição a agentes químicos, físicos ou biológicos prejudiciais à saúde:**

No que diz respeito à comprovação de tempo de efetiva exposição, também se faz necessário tecer algumas considerações.

O tempo de atividade exigido para a concessão de aposentadoria especial depende do grau de nocividade do agente ao qual o segurado fica exposto, podendo ser classificados como qualitativos, aqueles considerados nocivos independente do grau de sua presença no ambiente de trabalho, e quantitativos, aqueles que dependem de medição e determinado nível de presença para ser considerado nocivo.

Nesse sentido, aplicando-se as regras do Regime Geral de Previdência Social, deverá ser observada a legislação vigente à época da prestação do serviço, em observância ao princípio o *tempus regit actum*, e nos termos do § 1º do art. 70 do Decreto nº 3.048/99, dentre elas destacamos as seguintes:

#### **a) Decreto nº 53.831, de 25 de março de 1964:**

A norma trouxe a classificação dos serviços insalubre, perigosos e penosos, presumindo que o exercício de determinadas funções e a anotação dela em Carteira de Trabalho garantia o reconhecimento do tempo especial.

#### **b) Decreto nº 83.080, de 24 de janeiro de 1979:**

Aprova o Regulamento dos Benefícios da Previdência Social e traz, nos Anexos I e II, respectivamente, a classificação das atividades profissionais segundo os agentes nocivos e das atividades profissionais segundo os grupos profissionais.

**c) A Lei nº 9.032, de 29 de abril de 1995:**

Trouxe alteração significativa, pois acabou com o enquadramento por categoria profissional e passou a exigir a comprovação da efetiva exposição a agentes nocivos, de forma habitual e permanente.

Antes disso, constando a profissão ou equivalente no rol, aquele tempo poderia ser considerado especial mediante enquadramento administrativo, o que deixa de ser admitido a partir de 29/05/1995.

**d) A Lei nº 9.528, de 10 de dezembro de 1997:**

Fixou a obrigatoriedade de as empresas manterem laudo técnico atualizado, expedido por médico do trabalho ou engenheiro de segurança do trabalho, de modo que do período de 1995 a 1997 é exigido que haja o preenchimento de formulário, sendo o enquadramento realizado por médico perito, ainda que balizado pela função desempenhada.

A partir de 1997 passa a ser exigido o laudo técnico, surgindo, então, o Laudo Técnico de Condições Ambientais do Trabalho (LTCAT).

**e) Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999:**

O enquadramento passou a ser regulado pelo decreto, mantendo-se, no que não for contrária, as exigências fixadas a partir de 06/03/1997.

**f) Instrução Normativa INSS nº 99, de 05 de dezembro de 2003:**

Definiu a obrigatoriedade de as empresas manterem e utilizarem o Perfil Previdenciário Profissiográfico (PPP), o qual corresponde até a presente data ao principal documento para comprovação da

especialidade dos períodos.

Além dos mencionados marcos legislativos, vale destacar também a existência de Normas Reguladoras, as quais estabelecem parâmetros e critérios, regulamentando a lei em vigor, ocorrendo a edição de várias delas pelo INSS para fins de instrução da avaliação da especialidade dos períodos.

Atualmente, exige-se que as atividades sejam desempenhadas com a efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, de forma habitual e permanente, ou seja, uma exposição inerente ao trabalho desempenhado e que não possa ser dissociada dele, cabendo ressalva nas hipóteses de eliminação ou neutralização, previstas nos § 1º e § 1º-A do art. 64 do Decreto nº 3.048/99, com redação dada pelo Decreto nº 10.410/20, elaborado para regulamentar a EC 103/19, que dispõe que:

Art. 64. [...]

§ 1º A efetiva exposição a agente prejudicial à saúde configura-se quando, mesmo após a adoção das medidas de controle previstas na legislação trabalhista, a nocividade não seja eliminada ou neutralizada.

§ 1º-A Para fins do disposto no § 1º, considera-se:

I - eliminação - a adoção de medidas de controle que efetivamente impossibilitem a exposição ao agente prejudicial à saúde no ambiente de trabalho;

II - neutralização - a adoção de medidas de controle que reduzam a intensidade, a concentração ou a dose do agente prejudicial à saúde ao limite de tolerância previsto neste Regulamento ou, na sua ausência, na legislação trabalhista. (BRASIL, 1999a).

Assim, a efetiva exposição a agente prejudicial à saúde pressupõe que não tenha sido realizada a neutralização ou eliminação dos riscos, sendo tal entendimento, inclusive, exarado pelo STF, por meio do Tema 555, pelo qual se tem que "o direito à aposentadoria especial pressupõe a efetiva exposição do trabalhador a agente nocivo

à sua saúde, de modo que, se o EPI for realmente capaz de neutralizar a nocividade não haverá respaldo constitucional à aposentadoria especial” (BRASIL, 2015).

Por fim, a Portaria MTP nº 1.467/22 trouxe modelos (Anexo I a IV) e instruções para o reconhecimento do tempo de exercício de atividades com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, das quais destaca-se a necessidade de parecer da perícia médica do ente federativo em relação ao reconhecimento da especialidade do período e, portanto, da adequação dos Regimes Próprios para a efetivação dessa determinação<sup>9</sup>.

### 2.3 Conversão do tempo especial em comum

Conforme já mencionado, os servidores públicos enfrentaram longo período para que obtivessem o reconhecimento de que a aposentadoria especial também poderia ser a eles ofertada, culminando na pacificação sumulada de tal entendimento em 09/04/2014, por meio da Súmula Vinculante nº 33 do STF.

Nada obstante, outra severa batalha enfrentada pela referida classe foi acerca do reconhecimento do direito à conversão do tempo especial em comum, haja vista o entendimento de que o período convertido corresponde a tempo ficto e havia expressa vedação de cômputo deste para fins de concessão de benefício no Regime Próprio de Previdência Social, conforme disposto no § 10 do art. 40 da

<sup>9</sup> Art. 11. A análise para a caracterização e o enquadramento do exercício de atribuições com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou a associação desses agentes, será de responsabilidade de Perito Médico que integre, de preferência, o quadro funcional da Administração Pública do ente concessor, mediante a adoção dos seguintes procedimentos. (BRASIL, 2022).

Constituição Federal, incluído pela EC 20/98<sup>10</sup>.

Nesta linha, é cediço que a aposentadoria especial visa garantir ao segurado uma compensação pelo desgaste, ou seja, o risco social tutelado sempre foi a exposição pelo tempo mínimo, a fim de evitar que a exposição por longo período acarrete em incapacidade para o trabalho ou redução da expectativa de sobrevivência, ou seja, cause danos à saúde do trabalhador.

Destaca-se, oportunamente, que tal risco foi alterado quando da EC 103/19, que estabeleceu idade mínima para aposentadoria especial, passando a ser mais bem enquadrado como o risco da idade avançada e da consequente incapacidade fisiológica de obter seus próprios ganhos, conforme bem pontuado pela doutrinadora Adriane Bramante de Castro Ladenthin (2021).

Em vista disso, a proteção que se objetiva com os requisitos diferenciados da aposentadoria especial também merece ser estendida àqueles que laboraram apenas um ou alguns períodos em tal situação, o que se operacionaliza por meio da conversão do tempo especial em comum, que, em suma, "é uma regra matemática de ajuste de tempo (e não uma regra previdenciária), por meio do qual os diferentes referenciais de tempo (15, 20 ou 25 anos), são ajustados, de modo a igualá-los, quando se possui períodos básicos de cálculo diferentes" (LADENTHIN, 2021).

Verifica-se, inclusive, que na redação original da Lei Federal nº 8.213/91 era permitida tanto a conversão do tempo especial em comum quanto a conversão do tempo comum em especial, mas esta última deixou de ser admitida a partir da Lei nº 9.032, de 28 de abril de 1995.

Nada obstante a previsão no Regime Geral de Previdência, a

<sup>10</sup> Art. 40 [...] § 10 - A lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício. (BRASIL, 1998a).

conversão não era aplicada ao servidor público, de modo que mais uma vez tal lacuna era suprida pelo Poder Judiciário, na figura do Supremo Tribunal Federal, que, então, diante do Leading Case nº 1014286 de Recurso Extraordinário, com reconhecimento de repercussão geral da matéria, firmou o Tema nº 942, cuja tese foi a seguinte:

Até a edição da Emenda Constitucional nº 103/2019, o direito à conversão, em tempo comum, do prestado sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física de servidor público decorre da previsão de adoção de requisitos e critérios diferenciados para a jubilação daquele enquadrado na hipótese prevista no então vigente inciso III do § 4º do art. 40 da Constituição da República, devendo ser aplicadas as normas do regime geral de previdência social relativas à aposentadoria especial contidas na Lei 8.213/1991 para viabilizar sua concretização enquanto não sobrevier lei complementar disciplinadora da matéria. Após a vigência da EC n.º 103/2019, o direito à conversão em tempo comum, do prestado sob condições especiais pelos servidores obedecerá à legislação complementar dos entes federados, nos termos da competência conferida pelo art. 40, § 4º-C, da Constituição da República. (BRASIL, 2021).

Por sua vez, a operacionalização da conversão foi prevista no Decreto nº 3.048/99, que regulamenta a Lei Federal nº 8.213/91 da Previdência Social, e, recentemente, encontra previsão na Portaria/MTP nº 1.467/22, que disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos RPPS, na qual dispõe o art. 172 que:

Art. 172. Na conversão de tempo exercido até 12 de novembro de 2019, sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física em tempo comum, devem ser aplicados os seguintes fatores previstos no Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999:

TEMPO A CONVERTER	MULTIPLICADORES	
	MULHER (PARA 30)	HOMEM (PARA 35)
DE 15 ANOS	2,00	2,33
DE 20 ANOS	1,50	1,75
DE 25 ANOS	1,20	1,40

§ 1º A caracterização e a comprovação do tempo de atividade sob

condições especiais obedecerão ao disposto na legislação em vigor do RGPS na época da prestação do serviço.

§ 2º As regras de conversão de tempo de atividade sob condições especiais em tempo de atividade comum constantes deste artigo aplicam-se ao trabalho prestado em qualquer período até 12 de novembro de 2019.

§ 3º Ao servidor titular de cargo efetivo aplica-se o multiplicador da faixa de tempo a converter de 25 anos do quadro constante do caput, ou, excepcionalmente, aplicam-se os multiplicadores das faixas de tempo a converter de 15 (quinze) ou 20 (vinte) anos, se as atividades forem prestadas nas condições especiais relativas a essas faixas.

§ 4º Após a conversão de tempo especial em tempo comum, o período de tempo acrescido em decorrência da conversão não será considerado para verificação do cumprimento dos requisitos de tempo de efetivo exercício no serviço público e de tempo na carreira ou no cargo efetivo para fins de elegibilidade à aposentadoria voluntária comum, sendo vedada a soma do tempo comum resultante da conversão a qualquer tempo especial não convertido, nem a conversão inversa de tempo comum em tempo especial com vistas, em ambos estes casos, à concessão de aposentadoria voluntária especial. (BRASIL, 2022).

Percebe-se, assim, que, após a reforma da previdência de 2019, cada Regime Próprio de Previdência Social determinará se a possibilidade de conversão de tempo especial em comum subsistirá ou não, sendo expressamente vedada no RGPS para o tempo cumprido após 13 de novembro de 2019, conforme dispõe o § 2º do art. 25 da EC 103/19<sup>11</sup>.

## 2.4 Reflexos nos regimes próprios de previdência social

### 2.4.1 Reconhecimento da efetiva exposição a agentes químicos, físicos ou biológicos prejudiciais à saúde

O reconhecimento de que o servidor desempenhou atividades com efetiva exposição a agentes químicos, físicos ou biológicos

<sup>11</sup>Art. 25 [...].

§ 2º Será reconhecida a conversão de tempo especial em comum, na forma prevista na Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, ao segurado do Regime Geral de Previdência Social que comprovar tempo de efetivo exercício de atividade sujeita a condições especiais que efetivamente prejudiquem a saúde, cumprido até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, vedada a conversão para o tempo cumprido após esta data. (BRASIL, 2019).



prejudiciais à saúde deverá observar a legislação vigente à época da prestação do serviço.

Nesse sentido, os Anexos III e IV da Portaria MTP nº 1.467, de 2 de junho de 2022, trouxeram instruções aos Regimes Próprios para efetuar o reconhecimento da especialidade do período laborado.

Outrossim, é cediço que para operacionalizar e absorver todas as mudanças legislativas e novos posicionamentos judiciais trazidos pelo tema da aposentadoria especial do servidor público e da conversão do tempo especial em comum, os entes previdenciários realizaram ajustes procedimentais e estruturais necessários.

Como exemplo, menciona-se as mudanças adotadas pelo ente previdenciário responsável pela gerência do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos do Estado do Paraná, a Parana Previdência.

O setor de Perícia Médica da referida instituição foi criado em 2000 e teve seu regulamento aprovado pela Resolução 02/2003 do Conselho de Administração da Parana Previdência<sup>12</sup>, no qual ficou instituída como competência a avaliação e homologação da condição de incapacidade laborativa dos segurados e de seus dependentes, assim como dos pensionistas.

De acordo com as informações obtidas por meio de entrevista com a atual supervisora da Perícia Médica da Parana Previdência, Sra. Andréia Karina Benko, ao longo dos anos a unidade passou por diversos ajustes e adaptações decorrentes da ampliação dos benefícios, alterações legais e novas demandas que emergiam, dentre as quais os mandados de segurança e o advento da Súmula Vinculante nº 33 do STF tiveram destaque.

12 Resolução nº 02/2003 do Conselho de Administração da Parana Previdência. Disponível em: [http://celepar7cta.pr.gov.br/PRPrevidencia/SitePRPrev.nsf/895b766f985a554f03256d8a005045cf/e1b9f34af7271f2d03256d910042f90a/\\$FILE/\\_qa9in6rrcem3scrp060p0\\_.pdf](http://celepar7cta.pr.gov.br/PRPrevidencia/SitePRPrev.nsf/895b766f985a554f03256d8a005045cf/e1b9f34af7271f2d03256d910042f90a/$FILE/_qa9in6rrcem3scrp060p0_.pdf). Acesso em: 16 mar. 2024.

Com o advento dos mandados de injunção propostos, cujas decisões determinavam que a autoridade administrativa analisasse o direito à aposentadoria especial do servidor público impetrante à luz do art. 57 da Lei nº 8.213/91, e, posteriormente, com o advento da Súmula Vinculante 33 do STF, foi necessária a reorganização das tarefas inerentes à Perícia Médica, por meio da elaboração de novos meios de análises, assim como pela contratação de novos médicos peritos supervisores.

A partir de então, criou-se novo método de trabalho, com o intuito de estabelecer um padrão de avaliação, tendo como base os modelos existentes no Regime Próprio de Previdência (IN INSS/PRES nº 53/2011), pelo qual se realiza a análise dos critérios com base na apresentação do formulário do Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP), preenchido pela empresa com base em Laudo Técnico de Condições Ambientais de Trabalho (LTCA), expedido por médico do trabalho ou engenheiro de segurança do trabalho.

A partir de tais premissas, foi desenvolvido o formulário de “Análise e Decisão Técnica de Atividade Especial” e o “Relatório de Análise e Decisão Técnica de Atividade Especial”, nos quais informamos os resultados das avaliações referente aos períodos apresentados e comprovados no PPP e LTCAT.

As informações constantes nos formulários servem de subsídios para o deferimento ou indeferimento dos pedidos de conversão de tempo especial em comum e dos pedidos de aposentadoria especial em decorrência da exposição a agentes químicos, físicos ou biológicos prejudiciais à saúde.

#### **2.4.2 Regras de aposentadoria**

Conforme outrora pontuado, a competência concorrente dos entes federativos para legislar sobre previdência foi reforçada com a

EC 103/19, cabendo a edição de lei complementar específica com as regras de aposentação.

A referida emenda alterou a maior parte da redação do art. 40 da Constituição Federal, sempre trazendo à baila a necessidade de regulamentação por lei específica do ente federativo, conforme exemplificado nos trechos abaixo destacados:

Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

§ 1º O servidor abrangido por regime próprio de previdência social será aposentado:

I - por incapacidade permanente para o trabalho, no cargo em que estiver investido, quando insuscetível de readaptação, hipótese em que será obrigatória a realização de avaliações periódicas para verificação da continuidade das condições que ensejaram a concessão da aposentadoria, **na forma de lei do respectivo ente federativo; (...)**

III - no âmbito da União, aos 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, e aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na idade mínima estabelecida mediante emenda às respectivas Constituições e Leis Orgânicas, **observados o tempo de contribuição e os demais requisitos estabelecidos em lei complementar do respectivo ente federativo. (...)**

§ 3º As regras para cálculo de proventos de aposentadoria serão disciplinadas em lei do respectivo ente federativo. (...)

§ 4º-C. **Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação. (BRASIL, 1988, grifo nosso).**

Desde então, muitos entes federativos já implementaram as alterações necessárias e aprovaram a(s) lei(s) específica(s) que altera(m) as regras de aposentadoria e implanta(m) a reforma da previdência no respectivo ente federativo, enquanto outros ainda buscam a melhor

forma de o fazerem.

A título exemplificativo, citam-se as reformas efetuadas por dois entes federativos, destacando a regulamentação da aposentadoria especial decorrente do exercício de atividade com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos.

O Estado do Paraná<sup>13</sup> e o Município de Curitiba<sup>14</sup>, localizado no Estado do Paraná, adotaram integralmente as regras trazidas pela EC 103/19, sem a adição de outros requisitos, que são: 60 (sessenta) anos de idade; 25 (vinte e cinco) anos de efetiva exposição; 10 (dez) anos de efetivo exercício de serviço público e 05 (cinco) anos no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria.

No que tange à conversão do tempo especial em comum, ambos a vedam em suas respectivas leis complementares, sendo que o Município de Curitiba a disciplina de forma ainda mais restritiva, limitando ao trabalho prestado até 5 de março de 1997<sup>15</sup>, enquanto o Estado do Paraná a admite até a data de publicação da EC 103/19, nos termos da Informação nº 033/2022 da Procuradoria Geral do Estado do Paraná<sup>16</sup>.

#### **2.4.3 Certidão de tempo de contribuição com inclusão do tempo especial:**

Nas hipóteses em que o servidor se desvincula de um Regime de Previdência Social e se vincula a outro Regime de Previdência Social, é possível o aproveitando do período laborado naquele primeiro regime, por meio da contagem recíproca de tempo de contribuição.

13 Emenda Constitucional Estadual nº 45, de 04 de dezembro de 2019, e Lei Complementar nº 233, de 10 de março de 2021.

14 Lei Complementar Municipal nº 133, de 15 de dezembro de 2021.

15 Art. 8º [...]

§ 2º É vedada a conversão do tempo especial em comum, aplicando-se somente ao trabalho prestado até 5 de março de 1997, em conformidade com o disposto na seguinte tabela [...]. (CURITIBA, 2021).

16 Procuradoria Geral do Estado do Paraná. Informação nº 033/2022. Disponível em: [https://www.administracao.pr.gov.br/sites/default/arquivos\\_restritos/files/documento/2022-12/comunicado17conversao\\_tempo\\_especial\\_em\\_comum\\_parecer\\_informacao33.pdf](https://www.administracao.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2022-12/comunicado17conversao_tempo_especial_em_comum_parecer_informacao33.pdf). Acesso em: 16 mar. 2024.

A contagem recíproca encontra previsão no art. 201, § 9º, da Constituição Federal, que disciplina que:

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a: (...)

§ 9º Para fins de aposentadoria, será assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes próprios de previdência social, e destes entre si, observada a compensação financeira, de acordo com os critérios estabelecidos em lei.

O instrumento para possibilitar tal contagem é a Certidão de Tempo de Contribuição, conforme disciplina o art. 19-A do Decreto nº 3.048/99, que regulamenta a Previdência Social, *in verbis*:

Art. 19-A. Para fins de benefícios de que trata este Regulamento, os períodos de vínculos que corresponderem a serviços prestados na condição de servidor estatutário somente serão considerados mediante apresentação de Certidão de Tempo de Contribuição fornecida pelo órgão público competente, salvo se o órgão de vinculação do servidor não tiver instituído regime próprio de previdência social.

Tais períodos prestados em um regime previdenciário e contados em outro, para fins de aposentadoria, serão, após a concessão do benefício, compensados financeiramente entre os regimes, conforme dispõe o art. 1º da Lei nº 9.796/99<sup>17</sup>.

Atualmente, a emissão de Certidão de Tempo de Contribuição é regulamentada pela Portaria/MTP nº 1.467, de 2 de junho de 2022, que disciplinou, também, a inclusão do tempo especial no referido documento, conforme se observa dos Incisos IV e V do § 1º do art. 188:

17 Art. 1º A 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 tempos de contribuição, obedecerá às disposições desta Lei. (BRASIL, 1999b).

Art. 188. Para fins de elegibilidade às aposentadorias especiais referidas nos §§ 4º, 4º-A, 4º-B e 4º-C do art. 40 da Constituição Federal, os períodos reconhecidos pelo regime previdenciário de origem como de tempo especial, cumprido em qualquer época, deverão estar incluídos nos períodos de contribuição compreendidos na CTC, sem conversão em tempo comum e discriminados de data a data, em campo próprio da CTC, conforme Anexo IX.

§ 1º A informação na CTC sobre o tempo de contribuição reconhecido pelo regime de origem como tempo de natureza especial, está restrita às seguintes hipóteses e períodos, ressalvados os casos de segurados amparados em decisão judicial, a qualquer tempo, nos limites nela estabelecidos: (...)

IV - segurado em exercício de atividades sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, nos limites da Súmula Vinculante nº 33:

- a) da União, até a vigência da Emenda Constitucional nº 103, de 2019; ou
- b) dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios até a vigência da Lei Complementar editada conforme atribuição do § 4º-C do art. 40 da Constituição Federal; e

V - segurado cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes:

- a) da União, a partir da vigência da Emenda Constitucional nº 103, de 2019, conforme o inciso II do § 2º do art. 10 dessa Emenda; ou
- b) dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a partir da vigência da Lei Complementar editada conforme atribuição do § 4º-C do art. 40 da Constituição Federal. (BRASIL, 2022).

Depreende-se, assim, que, de acordo com a normativa supramencionada, é possível que conste na Certidão de Tempo de Contribuição, em campo próprio, que o ex-servidor desempenhou atividades com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, conforme modelo previsto no Anexo IX da Portaria/MTP nº 1.467/22:

Figura 1 – Parte da certidão de tempo de contribuição

TEMPO ESPECIAL INCLUÍDO, SEM CONVERSÃO, NO PERÍODO DE CONTRIBUIÇÃO COMPREENDIDO NESTA CERTIDÃO		
Especificação do exercício do tempo especial	Período	Tempo em dias
III - Em atividades sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física ou com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde		
a) com redução de tempo para 25 anos	DE ___/___/___ A ___/___/___ DE ___/___/___ A ___/___/___ DE ___/___/___ A ___/___/___	
a) com redução de tempo para 20 anos	DE ___/___/___ A ___/___/___ DE ___/___/___ A ___/___/___ DE ___/___/___ A ___/___/___	
a) com redução de tempo para 15 anos	DE ___/___/___ A ___/___/___ DE ___/___/___ A ___/___/___ DE ___/___/___ A ___/___/___	

Fonte: Brasil (2022).

A especificação deve ocorrer, conforme disposto na norma, sendo o seu fundamento alterado de acordo com a data da prestação do serviço, ou seja:

a) para os períodos prestados pelo servidor antes da edição de lei específica do ente federativo que regulamentou a reforma da previdência, o fundamento para certificar o tempo especial é a Súmula Vinculante nº 33 do STF, a qual garantiu a aplicação das regras de aposentadoria especial do Regime Geral de Previdência Social (art. 57 e seguintes da Lei nº 8.213/91) aos servidores públicos até que houvesse a edição de lei específica;

b) para os períodos prestados pelo servidor depois da edição de lei específica do ente federativo que regulamentou a reforma da previdência para aquele RPPS, o fundamento para certificar o tempo especial é a respectiva lei.

Portanto, é possível que os períodos laborados pelos servidores públicos com exposição a agentes nocivos sejam certificados como tempo especial, desde que comprovado o exercício de atividade com

efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, nos termos supramencionados.

#### 2.4.4 Custeio

Como é cediço, no Regime Geral de Previdência Social há um custeio específico para aposentadoria especial, incluído por meio da Medida Provisória nº 1.729, de 02/12/1998, convertida na Lei nº 9.732, de 11/12/1998, a qual inseriu os § 6º e 7º no art. 57<sup>18</sup>, que deve ser lido em conjunto com o art. 22, Inciso II, da Lei nº 8.212/91<sup>19</sup>.

Preliminarmente, vale destacar que o seguro de acidente de trabalho (SAT) é previsto na Constituição Federal, em seu art. 7º, Inciso XXVIII, como direito do trabalhador urbano e rural, sendo a referida contribuição destinada ao financiamento dos benefícios previdenciários decorrentes de acidente de trabalho.

O adicional do SAT, por sua vez, é destinado ao financiamento da aposentadoria especial, incide apenas sobre a remuneração do segurado exposto a agente nocivo e deixa de ser devido em caso de neutralização ou redução da exposição ao agente nocivo que afaste o

18 Art. 57. [...].

§ 6º O benefício previsto neste artigo será financiado com os recursos provenientes da contribuição de que trata o inciso II do art. 22 da Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991, cujas alíquotas serão acrescidas de doze, nove ou seis pontos percentuais, conforme a atividade exercida pelo segurado a serviço da empresa permita a concessão de aposentadoria especial após quinze, vinte ou vinte e cinco anos de contribuição, respectivamente.

§ 7º O acréscimo de que trata o parágrafo anterior incide exclusivamente sobre a remuneração do segurado sujeito às condições especiais referidas no caput. (BRASIL, 1998c).

19 Art. 22. A contribuição a cargo da empresa, destinada à Seguridade Social, além do disposto no art. 23, é de: (...)

II - para o financiamento do benefício previsto nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e daqueles concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho, sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, no decorrer do mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos:

a) 1% (um por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante o risco de acidentes do trabalho seja considerado leve;  
b) 2% (dois por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante esse risco seja considerado médio;  
c) 3% (três por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante esse risco seja considerado grave. (BRASIL, 1991a).



direito do trabalhador à aposentadoria especial.

Com o advento da EC 103/19 e da fixação da idade mínima para obtenção de aposentadoria especial, tem-se que o adicional do SAT continua sendo devido, não necessariamente para custear a aposentadoria especial, mas o sistema securitário como um todo.

Em que pese a existência de toda a estrutura tributária supramencionada no Regime Geral de Previdência Social, o mesmo não ocorre nos Regimes Próprios.

Isso porque no Regime Geral de Previdência há o recolhimento de contribuição pelo empregador (iniciativa privada), a qual é destinada à União para o pagamento dos benefícios previdenciários.

Já nos entes federativos quem figura como “empregador” é o próprio ente (União, Estado ou Município), que também é o responsável pelo pagamento dos benefícios previdenciários dos servidores aposentados e pensionistas vinculados ao Regime Próprio de Previdência, ou seja, trata-se da mesma fonte de recursos.

Neste ponto, destaca-se, inclusive, que há previsão de responsabilização do ente federativo em caso de insuficiência financeira do regime próprio para o pagamento de benefícios previdenciários, prevista no § 1º do art. 2º da Lei nº 9.717/98<sup>20</sup>, reforçando a equivalência da fonte de recursos.

Também vale mencionar a vedação à fixação de alíquotas diferenciadas para os servidores públicos de determinado ente federativo, cabendo somente a alíquota progressiva decorrente de faixas salariais, que atende ao princípio da capacidade contributiva e encontra previsão no § 1º do art. 149 da Constituição Federal<sup>21</sup>, o que

20 Art. 2º [...].

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários.

21 Art. 149. [...]

consiste em outro óbice à eventual tentativa de taxaço dos servidores que exerçam atividades com exposiço a agentes químicos, físicos ou biológicos prejudiciais à saúde.

Além de tal vedação legal, seria imoral e medida de injustiça a fixação de alíquota majorada ao servidor que labora em atividade com efetiva exposiço aos citados agentes, pois além do risco de dano à saúde, incidiria sobre ele carga tributária majorada, o que soaria como sofrer dupla punição.

Nada obstante a inexistência de previsão específica de recursos para o pagamento da aposentadoria especial nos Regimes Próprios, pelo teor da conjectura da reforma da previdência, com majoração de alíquota, aumento da idade mínima para aposentadoria e do tempo mínimo de contribuição, os indicativos são de melhora das contas públicas.

Isto é, ainda que a aposentadoria especial tenha ingressado como uma nova modalidade de benefício no rol de benefícios do servidor público, grande parte dos estudos atuarias realizados para o debate e aprovação das propostas legislativas de reforma previdenciária estimavam melhora das contas, em razão das demais medidas adotadas.

No que tange à projeço do reflexo atuarial decorrente da conversão de tempo especial em comum, menciona-se, a título de ilustração, estudo atuarial realizado pela Parana-previdência (CALDART; GOUVEIA, [2021]).

Conforme entrevista com o Sr. Paulo Roberto Caldart, atuário da Parana-previdência e coautor do citado estudo atuarial, para fins de análise foram computados os servidores que, em razão do cargo,

---

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por meio de lei, contribuições para custeio de regime próprio de previdência social, cobradas dos servidores ativos, dos aposentados e dos pensionistas, que poderão ter alíquotas progressivas de acordo com o valor da base de contribuição ou dos proventos de aposentadoria e de pensões.

pudessem ter períodos de atividade reconhecidas como tempo especial, ainda que se tenha ciência de que há necessidade de avaliação individual, nos termos da legislação vigente.

De acordo com o referido cenário hipotético, cerca de 4.847 servidores teriam direito à conversão do tempo especial em comum, culminando com um acréscimo de período contributivo de cerca de 3,6 anos e, por consequência, na antecipação da concessão de aposentadoria.

Tais servidores foram segregados por fundo de previdência, sendo o encargo previdenciário apurado, conforme trecho abaixo colacionado:

O quadro abaixo, baseado nas tabelas 5 e 6, apresenta a projeção do encargo previdenciário, em relação aos servidores ativos, em face da conversão de tempo especial em comum.

*Valores em R\$ Milhões*

Ano	Encargo Previdenciário Ativos		Total (1+2)
	Fundo Financeiro (1)	Fundo de Previdência (2)	
1	20,9	0,9	21,8
2	51,2	2,3	53,6
3	72,5	4,9	77,4
4	86,1	8,6	94,7
5	93,1	14,2	107,3
10	117,8	29,2	146,9
15	136,2	40,0	176,2
20	142,4	67,8	210,3
25	146,6	141,1	287,7
30	149,1	247,8	396,9

Fonte: Caldart e Gouveia ([2021]).

Nota-se, da projeção do quadro acima, que o total de despesa

apurada no prazo de um ano seria de R\$ 21 milhões e 800 mil, enquanto a folha anual dos fundos de previdência no exercício de 2022 correspondeu a cerca de R\$ 11 bilhões e 967 milhões<sup>22</sup>.

Destaca-se que a projeção representa a repercussão máxima possível do reflexo da conversão do tempo especial em comum, da qual se extrai um impacto de 0,1822% e, depreende-se, portanto, que não é apto a prejudicar a manutenção das contas ou a continuidade do RPPS.

Ou seja, o impacto é perfeitamente assimilável no universo de segurados do Estado do Paraná, de acordo com os estudos realizados e as normas regulamentadoras, de forma que a avaliação do impacto permite que as decisões sejam embasadas e objetivem a manutenção do equilíbrio do Plano de Custeio do RPPS.

Por outro lado, é possível que tal resultado tenha efeito diverso em outros Regimes Próprios de Previdência Social, a depender do porte, o que não se pode comprovar em razão da impossibilidade de acesso a outros estudos atuariais.

Nesse ponto, a reforma da previdência promovida pela EC 103/19 foi bastante benéfica, uma vez que reforça a possibilidade de cada ente federativo promover sua própria reforma, adequando-a à realidade do Estado ou Município.

Através dessa reforma previdenciária ajustada, seria possível, com base em estudos atuariais, conformar as contas do Regime Próprio de Previdência, garantindo sua manutenção saudável a longo prazo e, em contrapartida, assegurar aos servidores condições mais benéficas no que diz respeito às regras de aposentação.

22 Dados dos Relatórios de Gestão Atuarial, disponíveis em: <https://www.paranaprevidencia.pr.gov.br/webservices/documentador/nota-tecnica-atuarial> e <https://www.paranaprevidencia.pr.gov.br/webservices/documentador/balancos>. Acesso em: 16 mar. 2024.

### 3 CONCLUSÃO

Depreende-se, do exposto, que a aposentadoria especial como regra de aposentação do servidor público encontra previsão constitucional há anos, mas como direito de eficácia limitada, pois pedia de regulamentação pelo Poder Legislativo.

Não há dúvida que as decisões judiciais impulsionaram o Poder Executivo, principalmente a União, a atuar na regulamentação da aposentadoria especial e, por sua vez, os entes federados.

Ou seja, é nítida e cristalina a evolução judicial e legislativa acerca do direito dos servidores públicos à aposentadoria especial, dentre as quais ressalta-se: a atuação do Poder Judiciário para suprir a ausência legislativa, por meio do deferimento de mandados de injunção; a edição da Súmula Vinculante n° 33 do STF, determinando que se aplicam aos servidores públicos as regras do Regime Geral de Previdência Social sobre aposentadoria especial, até que seja editada a Lei Complementar Federal específica; a possibilidade de conversão do tempo especial em comum pelos servidores públicos, conforme Tema 942 do STF; a reforma da previdência, por meio da EC n° 103/19, contendo previsão expressa da aposentadoria especial do servidor público e o reforço da competência concorrente dos entes federativos para criação de regras próprias; a possibilidade de inclusão do tempo especial na Certidão de Tempo de Contribuição dos RPPS e a edição das regras próprias de cada RPPS.

Quanto à regulamentação em si do benefício pelos Regimes Próprios, verificou-se que a maioria deles replicou as regras trazidas pela EC n° 103/19, com discretas alterações no que tange ao reconhecimento do tempo especial ou à conversão do tempo especial em comum.

Vê-se, assim, que, em que pese a EC n° 103/19 ter resgatado

o requisito da idade mínima para a aposentadoria especial, ao menos trouxe efetiva regulamentação de tal benefício aos servidores da União e pontuou a necessidade de regulamentação pelos demais entes federativos quanto às regras de previdência aplicáveis aos seus respectivos Regimes Próprios.

Com a adequação legislativa dos Estados e Municípios para implantação da reforma da previdência em seus entes, sobreveio a necessidade de adequação dos procedimentos, visto que, para fins de concessão de aposentadoria especial, surge a necessidade de avaliação técnica acerca da atividade desenvolvida com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde.

Por fim, acerca do custeio, verifica-se que, analisando a conjectura da Reforma da Previdência, é provável que a regulamentação deste benefício e sua inserção no mundo jurídico dos Regimes Próprios não inviabiliza a manutenção das contas e continuidade do RPPS.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, 1988

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 103, de 1 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, ano 157, n. 220, 13 nov. 2019.

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

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

BRASIL. Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 set. 1960.

BRASIL. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade

Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, ano 129, n. 142, 25 jul. 1991a.

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

BRASIL. Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998. Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, ano 136, n. 228-A, 28 nov. 1998b.

BRASIL. Lei nº 9.732, de 11 de dezembro de 1998. Altera dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Lei nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, ano 136, n. 239-E, 14 dez. 1998c.

BRASIL. Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999. Dispõe sobre a compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes de previdência dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos casos de contagem recíproca de tempo de contribuição para efeito de aposentadoria, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, ano 137, n. 85-E, 6 maio 1999b.

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

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção nº 721/DF. Relator: Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, 30 de agosto de 2007. *Diário da Justiça*, Brasília, 30 nov. 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Injunção nº 874/DF*. Relator: Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, 3 de junho de 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com Agravo nº 664.355 (Tema 555). Relator: Min. Luiz Fux, 4 de dezembro de 2014. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 12 fev. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Segundos Emb .Decl. No Recurso Extraordinário 1.014.286/SP (Tema 942). Relator: Min. Edson Fachin, 17 de maio de 2021. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 9 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante nº 33 de 2014. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 24 abr. 2014.

CALDART, Paulo Roberto; GOUVEIA, Wesley Amâncio de. Parecer Atuarial DPREV/ ATUÁRIA nº 355/2022. *Processo Administrativo do Sistema de Protocolo Integrado do Estado do Paraná – eProtocolo nº 17.760.076-8*. [2021].

CURITIBA. Lei complementar nº 133, de 15 de dezembro de 2021. Dispõe sobre as

hipóteses de aposentadoria dos servidores públicos municipais, vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social – RPP [...]. *Diário Oficial do Município*, Curitiba, 15 dez. 2021.

DOMINGOS, Carlos. *Aposentadoria especial no Regime Geral de Previdência Social: antes e depois da Reforma da Previdência*. São Paulo: Lujur, 2020.

LADENTHIN, Adriane Bramante de Castro. *Aposentadoria especial no Brasil*. Curitiba: Ed. Alteridade, 2021.

LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira. *Direito previdenciário*. 2. ed. Barueri: Grupo GEN, 2021.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa; LIMA, Diogo Diniz. Mandado de injunção: origem e perspectivas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 48, n. 191, p. 27-38, jul./set. 2011.

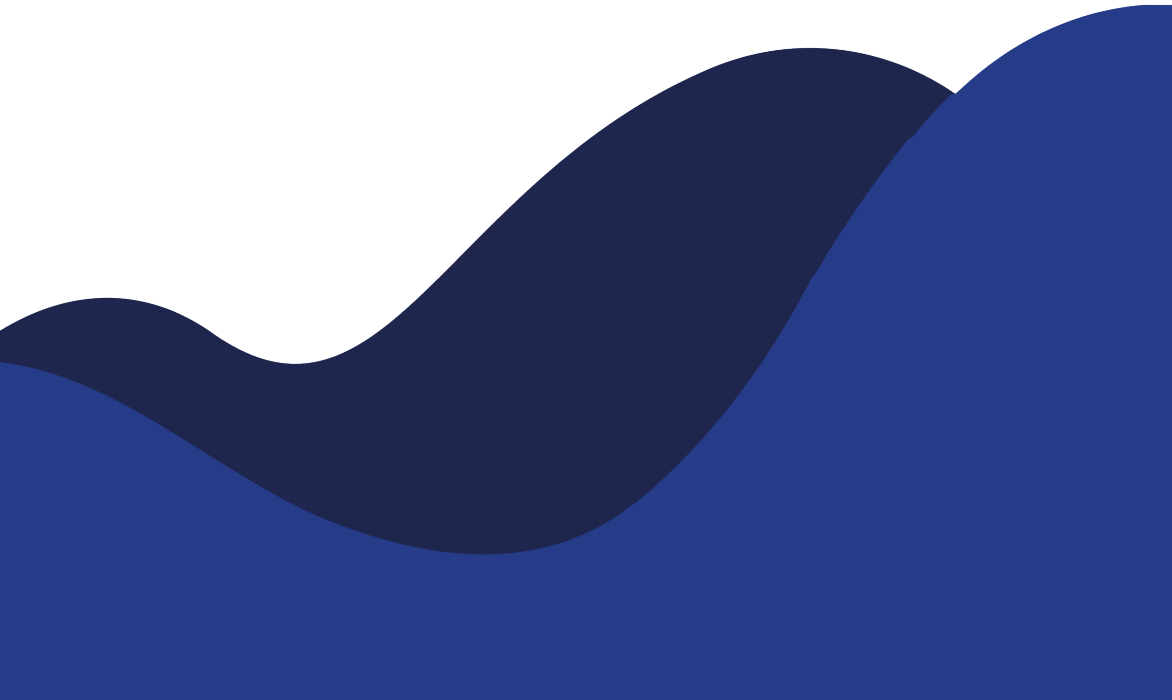


# 13

## DATAS DE INGRESSO NO SERVIÇO PÚBLICO E NO CARGO EFETIVO E A APLICAÇÃO DAS REGRAS DE TRANSIÇÃO DE APOSENTADORIA NOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

**Fernando Ferreira Calazans**

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



## 1 INTRODUÇÃO

O sistema previdenciário do Brasil, visando a sua sustentabilidade, passou por várias reformas desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), em especial o sistema de previdência dos servidores públicos titulares de cargos de provimento efetivo.

Toda reforma atinge os segurados que ainda não haviam completado os requisitos normativos para se aposentar à data da publicação da Emenda à Constituição Federal e também e principalmente aqueles que sequer havia ingressado no sistema.

Para os novos servidores públicos, as mudanças são mais acentuadas que para os atuais. Para os que já eram segurados à época da realização da reforma previdenciária, o Brasil tem criado regras de transição de acordo com a data de ingresso no "serviço público" e no "cargo efetivo", objeto deste artigo.

O artigo tem por objetivo analisar o alcance dos critérios das datas de ingresso no "serviço público" e no "cargo efetivo" para efeito de aplicação das regras de transição de aposentadoria nos regimes próprios de previdência social (RPPS) de forma que seja respondida a seguinte questão: - o tempo de serviço de empregado público ou de servidor titular de cargo efetivo vinculado ao regime geral de previdência social pode ser computado para efeito de aferição das datas de ingresso no "serviço público" e no "cargo efetivo" previstas nas regras de transição de RPPS?

Para tanto, após esta Introdução, serão analisados na Seção 2 os critérios das regras de transição de aposentadoria voluntária nos RPPS's instituídas pelas emendas constitucionais que realizaram as reformas previdenciárias pós-CF/88; após foram analisados a natureza jurídica das regras de transição de aposentadoria e o princípio da isonomia

(Seção 3). Depois, foram analisados os critérios datas de ingresso no “serviço público” e no “cargo efetivo” para fins de enquadramento nas regras de transição dos RPPS’s (Seção 4) para, ao final, apresentar a Conclusão do artigo.

## 2 REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS E REGRAS DE TRANSIÇÃO DE APOSENTADORIA NO SERVIÇO PÚBLICO

Desde a promulgação da CF/88, a previdência dos servidores públicos passou por intensas modificações, desde a alteração de requisitos de idade e de tempo de contribuição, até a mudança nos critérios de cálculo e de reajuste dos benefícios.

A Emenda Constitucional (EC) nº 20 de 1998, que introduziu o caráter contributivo e o princípio da obrigatoriedade de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios de previdência social (RPPS), criou regras de transição de aposentadoria voluntária nos termos do seu artigo 8<sup>o</sup><sup>1</sup>, tendo como um dos seus requisitos de elegibilidade a data de ingresso regular em cargo efetivo até a data de publicação daquela Emenda.

Por sua vez, a EC nº 41 de 2003, que aproximou as formas de cálculo e de reajuste dos RPPS’s às do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), também instituiu regras de transição de aposentadoria voluntária para os servidores antigos e que ainda não haviam completado os requisitos para se aposentar. Foram os casos dos artigos 2<sup>o</sup> e 6<sup>o</sup><sup>2</sup>. Naquele, foi exigido que o servidor tivesse ingressado

1 Art. 8<sup>o</sup> - Observado o disposto no art. 4<sup>o</sup> desta Emenda e ressalvado o direito de opção a aposentadoria pelas normas por ela estabelecidas, é assegurado o direito à aposentadoria voluntária com proventos calculados de acordo com o art. 40, § 3<sup>o</sup>, da Constituição Federal, àquele que tenha ingressado regularmente em cargo efetivo na Administração Pública, direta, autárquica e fundacional, até a data de publicação desta Emenda, quando o servidor, cumulativamente (BRASIL, 1998).

2 Art. 2<sup>o</sup> - Observado o disposto no art. 4<sup>o</sup> 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, §§ 3<sup>o</sup> 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

regularmente em cargo efetivo até a data de sua publicação e neste, o ingresso no serviço público deveria ter ocorrido até a data de sua publicação.

Foi assim também com a EC nº 47 de 2005, quando, por seu artigo 3º<sup>3</sup>, instituiu nova regra de transição de aposentadoria voluntária para os servidores que tivessem ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998, data de publicação da EC nº 20 de 1998.

Da mesma maneira, a EC nº 70 de 2012, ao inserir o art. 6º-A à EC nº 41 de 2003<sup>4</sup>, criou regra de transição de aposentadoria por invalidez aos que tivessem ingressado no serviço público até a data de publicação desta EC, havida em 31/12/2003.

Por fim, a EC nº 103 de 2019, recentemente publicada (13/11/2019), também instituiu regras de transição de aposentadoria voluntária em seus artigos 4º, 20 e 21<sup>5</sup>, que exigem o ingresso no serviço

---

daquela Emenda, quando o servidor, cumulativamente [...]

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 (BRASIL, 2003, grifo nosso).

3 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 (BRASIL, 2005, grifo nosso).

4 Art. 6º-A - O servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, **que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda Constitucional** e que tenha se aposentado ou venha a se aposentar por invalidez permanente, com fundamento no inciso I do § 1º do art. 40 da Constituição Federal, tem direito a proventos de aposentadoria calculados com base na remuneração do cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, não sendo aplicáveis as disposições constantes dos §§ 3º, 8º e 17 do art. 40 da Constituição Federal (BRASIL, 2012, grifo nosso).

5 Art. 4º - O servidor público federal **que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional** poderá aposentar-se voluntariamente quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos [...]

Art. 20 - O segurado ou o servidor público federal que se tenha filiado ao Regime Geral de Previdência Social ou **ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional** poderá aposentar-se voluntariamente quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos [...]

Art. 21 - O segurado ou o servidor público federal que se tenha filiado ao Regime Geral de Previdência

público em cargo efetivo até a data de entrada em vigor da EC 103/19 (13/11/2019, tal como previsto no seu artigo 36, III).

Note-se que todas as Emendas Constitucionais, neste cenário de análise pós-CF/88, instituíram regras de transição de aposentadoria que procuraram proteger os servidores que já estavam no serviço público, tendo ou não ingressado em cargo efetivo, a depender da regra de transição, como se observa do quadro abaixo:

Quadro 1 – Regras ECs

Regras	Art. 8º, EC 20	Art. 2º, EC 41	Art. 6º, C 41	Art. 3º, EC 47	Art. 6º-A, EC 41	Arts. 4º, 20 e 21, EC 103
Requisitos	Ingresso em cargo efetivo	Ingresso em cargo efetivo	Ingresso no serviço público	Ingresso no serviço público	Ingresso no serviço público	Ingresso no serviço público em cargo efetivo

Fonte: elaborado pelo autor (2024).

Diante disso, o que se procurará desenvolver a partir de agora é a análise quanto à aplicabilidade dessas regras de transição. Para tanto, far-se-á necessário compreender o alcance do critério data de ingresso no “serviço público” e no “cargo efetivo” para fins de aplicação das regras de transição de aposentadoria dos servidores públicos no âmbito dos RPPS’s. Antes, contudo, será tratada a natureza jurídica das regras de transição.

### 3 NATUREZA JURÍDICA DAS REGRAS DE TRANSIÇÃO DE APOSENTADORIA E O PRINCÍPIO DA ISONOMIA

Independentemente do regime previdenciário de vinculação,

Social ou ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional cujas atividades tenham sido exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação, desde que cumpridos, no caso do servidor, o tempo mínimo de 20 (vinte) anos de efetivo exercício no serviço público e de 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria, na forma dos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, poderão aposentar-se quando o total da soma resultante da sua idade e do tempo de contribuição e o tempo de efetiva exposição forem, respectivamente [...] (BRASIL, 2019, grifo nosso).

as regras transitórias de aposentadoria têm sido instituídas com o objetivo de proteger minimamente os cidadãos que já eram segurados, mas que ainda não haviam completado os requisitos para se aposentar de acordo com as regras então vigentes, ou seja, aqueles que possuíam mera expectativa de direito.

E tal iniciativa do legislador constitucional derivado decorre da necessidade de se garantir a aplicação do princípio da isonomia (igualdade material), previsto no art. 5º da CF/88, que se consubstancia no tratamento distinto aos que estão em situações distintas, na medida em que se desigalam. (MORAES, 2003)

Isso porque, no mundo atual, as diferenças entre os seres tornam-se cada vez mais visíveis e profundas, ante a celeridade do trânsito da informação no mundo virtual, que explicita, com maior eficácia, o fenômeno da diversidade.

“O desafio é, em um mundo com diferenças naturais a serem respeitadas e com condenáveis desigualdades sociais, promover a isonomia positivada na Constituição, sem destruir o caráter ímpar de cada indivíduo e mantendo incólume a supremacia do bem comum” (CARVALHO, 2009).

Bem por isso, tem-se procurado analisar o princípio da isonomia sob os aspectos formal e material. Enquanto aquele visa assegurar o cumprimento da lei, este leva em conta as particularidades que desigalam os indivíduos.

A norma pode prever diferenças, o que não se admite é a desigualdade injustificada. O que se tem admitido é a utilização de critérios discriminatórios justos, que respeitem as particularidades dos indivíduos.

Nesse sentido, a perspectiva atual da isonomia consubstancia-se na tentativa de correção de desigualdades fáticas (CARVALHO,

1999) Diante disso, surgem os conceitos de igualdade negativa e positiva. Aquele tem por finalidade evitar a discriminação arbitrária, injustificada, que hoje é insuficiente. Por sua vez, a igualdade positiva visa concretizar a isonomia, trata-se de ação afirmativa, sob a ótica da discriminação positiva.

Atualmente, tem-se exigido do Estado a prática de atos discriminatórios positivos, que visem extinguir desigualdades sociais injustificadas, como a reserva de vagas a deficientes, o escalonamento de tarifas de água para pessoas de baixa renda e o transporte público gratuito para idosos e pessoas pobres, entre outras iniciativas.

Em síntese, a isonomia deve ser analisada tanto sob o ângulo abstrato, pelo qual desigualar desiguais é sinônimo de igualdade, quanto – e especialmente – sob o ponto de vista concreto, mediante proibição de discriminações ilícitas (vertente negativa) e promoção de ações afirmativas (vertente positiva), no caso, mediante a criação de regras de transição de aposentadoria.

#### **4 DOS CRITÉRIOS DATAS DE INGRESSO NO “SERVIÇO PÚBLICO” E NO “CARGO EFETIVO” PARA FINS DE ENQUADRAMENTO NAS REGRAS DE TRANSIÇÃO DOS RPPS’S**

Nesta seção, será tratado o seguinte tópico: - É viável computar o tempo de serviço de empregado público e de servidor titular de cargo efetivo vinculado ao RGPS para fins de aferição da data de ingresso no “serviço público” e no “cargo efetivo” prevista nas regras transitórias de aposentadoria?

As regras de transição, como tratado na seção anterior, foram instituídas a fim de assegurar aos servidores – que ainda não tinham adquirido o direito de se aposentar pelas regras antigas junto ao RPPS

– a oportunidade de se aposentarem por regras não tão rígidas como as novas, justamente como forma de respeitar o princípio da isonomia.

Diante da necessidade de promoção de ajustes no RPPS, que ampara os servidores titulares de cargos de provimento efetivo, foram criadas regras transitórias de aposentadoria pelas Emendas Constitucionais (EC) nº 20/98, nº 41/03, nº 47/05, nº 70/12 e nº 103/19.

Referidas Emendas, com base no princípio da isonomia (que visa tratar os desiguais de forma desigual na medida em que se desiguam), objetivaram criar regras transitórias de aposentadoria a fim de que os servidores que ingressaram antes das reformas – e que não tinham adquirido o direito de se aposentar pelas regras então vigentes junto ao RPPS, mas mera expectativa – não recebessem tratamento similar ao dos que foram investidos em cargo efetivo após tais reformas.

Dessa forma, as regras de transição não seriam tão benevolentes quanto às antigas, nem tão rigorosas quanto às novas, para fins de aposentadoria junto ao RPPS.

Encontram-se vigentes as regras transitórias de aposentadoria dos artigos 2º, 6º e 6º-A da EC 41/03 e artigo 3º da EC 47/05 para os entes subnacionais que não realizaram as suas reformas pós-EC 103/19 e estão em vigor para os servidores federais as regras dos artigos 4º, 20 e 21 da EC 103/19. E para aqueles entes federados que realizaram a sua reforma pós-EC 103/19 deve-se analisar as regras de transição por eles instituídas, já que agora não há mais uniformização de regras de aposentação no âmbito dos RPPS's.

Aqueles dispositivos possuem semelhante critério em seu *caput*: – o da aferição da data de ingresso no “serviço público” e no “cargo efetivo” para os que ainda não tinham adquirido o direito de se aposentar pelo RPPS pelas regras que estavam vigentes e que foram revogadas pelas respectivas reformas previdenciárias.



#### **4.1 Do ingresso no “serviço público” e o enquadramento nas regras de transição**

Para fins de aferição da data de ingresso no “serviço público”, o tempo de serviço de empregado público não pode ser computado para tal finalidade, já que a regra se direciona aos agentes públicos que possuíam expectativa de se aposentar no RPPS pelas regras então vigentes e não aos empregados públicos que não tinham tal pretensão, ante o que preceitua o § 13 do art. 40 da CF/88<sup>6</sup>.

Note-se, que, por expressa disposição constitucional (art. 40, *caput*, CF/88), apenas aos servidores públicos titulares de cargo efetivo é garantido o direito de aposentação junto aos RPPS.

Logo, a expressão ingresso no serviço público para fins de aplicação das regras de transição junto a RPPS deve ser interpretada de forma que se considere o serviço público em cargo efetivo, sob pena de se esvaziar o próprio conteúdo valorativo da norma.

Assim sendo, o tempo de serviço prestado na condição de empregado público não pode ser computado para fins de apuração da “data de ingresso no serviço público” de que cuidam as regras de transição de aposentadoria em RPPS que exigem tal critério.

#### **4.2 Do ingresso no “cargo efetivo” e o enquadramento nas regras de transição**

Da mesma forma, para fins de aferição da data de ingresso no “cargo efetivo”, o tempo de serviço de servidor titular de cargo efetivo

<sup>6</sup> “§ 13 - Ao servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, aplica-se o regime geral de previdência social” (BRASIL, 1988).

então vinculado ao RGPS não pode ser computado para tal finalidade, já que as regras de transição de aposentadoria em RPPS se direcionam apenas aos agentes públicos que possuíam expectativa de se aposentar no RPPS pelas regras então vigentes e não aos servidores públicos, mesmo que efetivos, mas que, por não serem vinculados a RPPS (mas ao RGPS), não possuíam a expectativa de direito de se aposentarem no RPPS.

## 5 CONCLUSÃO

O artigo teve por finalidade analisar o alcance dos critérios datas de ingresso no "serviço público" e no "cargo efetivo" para efeito de aplicação das regras de transição de aposentadoria nos RPPS's.

Para tanto, analisou as regras de transição de aposentadoria nos RPPS's editadas pós-CF/88, bem como a natureza jurídica dessas regras de transição e o princípio da isonomia. Após, analisou os critérios datas de ingresso no "serviço público" e no "cargo efetivo" para fins de enquadramento nas regras de transição dos RPPS's. Como resultado, constatou-se que o tempo de serviço prestado na condição de empregado público não pode ser computado para fins de apuração da data de ingresso no "serviço público" de que cuidam as regras de transição de aposentadoria em RPPS que exigem tal critério, porquanto aquele agente público não era vinculado a RPPS por ocasião da instituição da regra de transição e, portanto, não possuía expectativa de se aposentar no RPPS. Constatou-se ainda que o tempo de serviço de servidor titular de cargo efetivo então vinculado ao RGPS não pode ser computado para fins de aferição da data de ingresso no "cargo efetivo", pois as regras de transição se direcionam apenas aos agentes públicos que possuíam a expectativa de se aposentar no RPPS pelas regras então vigentes e não aos servidores públicos efetivos vinculados

ao RGPS.

Como conclusão, observou-se que, para fins de conceituação, os critérios data ingresso “no serviço público” e “no cargo efetivo” constantes das regras de transição de aposentadoria nos RPPS’s restringem-se aos servidores públicos titulares de cargo efetivo da administração direta, autárquica e fundacional que tinham expectativa de se aposentar junto ao RPPS à data de publicação das respectivas reformas previdenciárias.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, 1988

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, ano 140, n. 254, 31 de dez. 2003.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005. Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, ano 142, n. 128, 6 de jul. 2005.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 70, de 29 de março de 2012. Acrescenta art. 6º-A à Emenda Constitucional nº 41, de 2003, para estabelecer critérios para o cálculo e a correção dos proventos da aposentadoria por invalidez dos servidores públicos que ingressaram no serviço público até a data da publicação daquela Emenda Constitucional. *Diário Oficial da União*, Brasília, ano 149, n. 63, 30 mar. 2012.

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

CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito constitucional didático*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

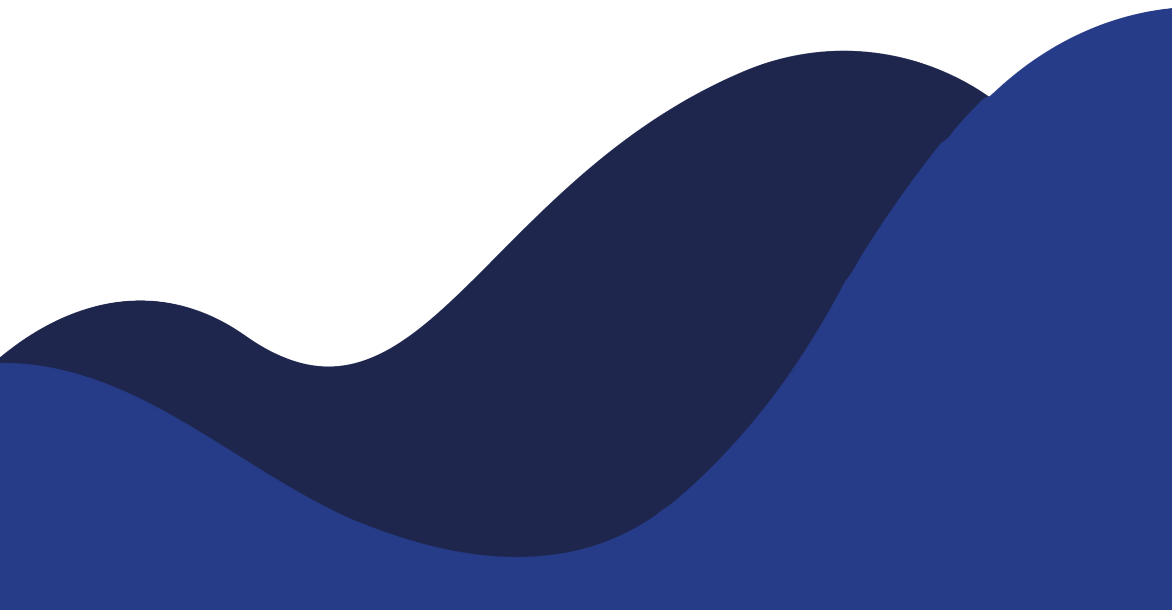
CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Curso de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: JusPodium, 2009.

MORAES, Alexandre. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas, 2003.

# 14 IMPLANTAÇÃO DA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR FACE A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº. 103/2019

## **Alexandre Wernersbach Neves**

Administrador formado pela Fundação Mineira de Educação e Cultura (FUMEC - Belo Horizonte). Especialista em Gestão Financeira pelo Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (IBMEC - Rio de Janeiro). Mestre em Administração Estratégica com ênfase em Finanças e Contabilidade pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG - Belo Horizonte). Atuou como Analista de Crédito no Citibank, Sênior de Auditoria na Arthur Andersen, Diretor Administrativo-financeiro da Companhia de Desenvolvimento de Vitória – CDV, Diretor Técnico do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Espírito Santo – IPAJM. Foi o idealizador e gestor do Projeto da Previdência Complementar no Estado do Espírito Santo na qualidade de Assessor Especial da Secretaria de Estado de Governo, sendo o primeiro Presidente da Fundação de Previdência Complementar do Estado do Espírito Santo – PREVES. Ocupou o cargo de Diretor Presidente da PREVES por três mandatos consecutivos. Foi Diretor Executivo do Instituto de Certificação Institucional e dos Profissionais de Seguridade Social – ICSS. cupa uma cadeira como Conselheiro Titular do Conselho Nacional de Dirigentes de Regime Próprio de Previdência Social – CONAPREV. É doutorando no Doutorado Profissional em Ciências Contábeis e Administração com ênfase em Administração Estratégica e Finanças pela FUCAPE Business School. É o Presidente do Conselho Fiscal da Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar – ABRAPP. É Professor Efetivo da Universidade Federal do Espírito Santo – UFES, responsável por cadeiras vinculadas a área de Finanças Corporativas e Mercado de Capitais. Atualmente é o Diretor de Seguridade da Fundação de Previdência Complementar do Estado do Espírito Santo – PREVES.



## 1 INTRODUÇÃO

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº. 103, em 12 de novembro de 2019, que alterou o sistema de previdência social e estabeleceu regras de transição e disposições transitórias para a União, Estados, Municípios e Distrito Federal, um desafio, que até então era posto de lado, tornou-se obrigatório para os Entes Federativos Nacionais que possuíam Regime Próprio de Previdência Social (RPPS): implantar a previdência complementar para os respectivos servidores públicos efetivos.

A nova redação dos §§ 14 e 15, aliada com a redação do § 16, do artigo 40 da Constituição Federal traz a obrigação e a forma deste “novo velho” desafio:

Art. 40 [...]

§ 14 União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, regime de previdência complementar para servidores públicos ocupantes de cargo efetivo, observado o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social para o valor das aposentadorias e das pensões em Regime Próprio de Previdência Social, ressalvado o disposto no § 16.

§15 O regime de previdência complementar de que trata o § 14 oferecerá plano de benefícios somente na modalidade de contribuição definida, observará o disposto no artigo 202 e será efetivado por intermédio de entidade fechada de previdência complementar ou de entidade aberta de previdência complementar.

§ 16 Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14 e 15 poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar. (BRASIL, 1988).

Novo velho desafio é porque com a Emenda Constitucional nº. 20, de 15 de dezembro de 1998, os Entes Federativos Nacionais já possuíam o permissivo legal para instituírem a previdência complementar para os servidores públicos titulares de cargo efetivo. Há muitos anos já

tínhamos uma solução para reduzir os déficits previdenciários do Regime Próprio, mas ninguém trabalhava esta possibilidade na União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Mas isso é outra história.

Outros dois pontos importantes trazidos pela Emenda Constitucional nº. 103, de 12 de novembro de 2019, foi a redação do § 6º do art. 9º e o artigo 33:

Art. 9º [...]

§ 6º A instituição do regime de previdência complementar na forma dos §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição Federal e a adequação do órgão ou entidade gestora do regime próprio de previdência social ao § 20 do art. 40 da Constituição Federal deverão ocorrer no prazo máximo de 2 (dois) anos da data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional.

[...]

Art. 33 Até que seja disciplinada a relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e entidades abertas de previdência complementar na forma do disposto nos §§ 4º e 5º do art. 202 da Constituição Federal, somente entidades fechadas de previdência complementar estão autorizadas a administrar planos de benefícios patrocinados pela União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, inclusive suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente. (BRASIL, 2019a).

A nova Emenda Constitucional apresentou então, a obrigação, a forma e a temporalidade para implantação da previdência complementar.

Este artigo tem como objetivo apresentar algumas considerações sobre os processos seletivos realizados pelos Entes Federativos Nacionais, que possuem Regime Próprio de Previdência Social, na implantação da previdência complementar, atendendo o disposto na Emenda Constitucional nº. 103, de 12 de novembro de 2019, e trazer algumas contribuições para aqueles Entes Federativos que ainda não atenderam a temporalidade da obrigação constitucional.

## 2 PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR

A instituição da previdência complementar no Brasil é datada de 1835, quando por Decreto o Imperador Dom Pedro II, criou o Montepio Geral de Economia dos Servidores do Estado – Mongeral. A Lei Federal nº. 6.435/77 foi, efetivamente, a primeira legislação específica sobre previdência complementar e trouxe a possibilidade das grandes empresas estatais e multinacionais como patrocinadores de planos de benefícios previdenciário.

Segundo Moraes (2014) a redação originária da Constituição Federal de 1988 trazia no seu artigo 149 a possibilidade de os Estados criarem contribuição para o custeio dos benefícios previdenciários, entretanto, somente com a promulgação da Emenda Constitucional nº. 20/1998 foi introduzido no arcabouço jurídico brasileiro um regime previdenciário contributivo, na busca do equilíbrio financeiro e atuarial, e que posteriormente foi ampliado com a solidariedade no custeio imposto pela Emenda Constitucional nº. 41/2003.

Moraes (2014) acrescenta que no que tange à Previdência Complementar, ressalta-se que a Emenda Constitucional nº. 20/1998 já previa em seu texto a possibilidade dos Entes Federativos Nacionais, com objetivo de atender os seus servidores de cargos efetivos, disporem sobre normas gerais para instituírem as suas respectivas previdências complementares. No entanto, somente com a nova redação do § 15 do artigo 40 da Constituição Federal de 1988, inserido pela edição da Emenda Constitucional nº. 41/2003, é que foram introduzidas a forma e a modalidade dos planos de benefícios para a criação do Regime de Previdência Complementar dos servidores públicos, bem como, a implementação do fim da paridade das aposentadorias dos ativos com os inativos, terminando com a integralidade na aposentadoria.

Em 29 de maio de 2001, o Presidente da República sancionou

duas importantes leis que dispõem sobre previdência complementar: i) a Lei Complementar nº. 108/2001 que dispõe sobre a relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar e ii) a Lei Complementar nº. 109/2001 que dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar e dá outras providências, entre elas a revogação da Lei Federal nº. 6.435/77.

De lá para cá, muita coisa mudou no contexto da previdência complementar, principalmente para os servidores públicos ocupantes de cargos efetivos.

## 3 PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DOS SERVIDORES PÚBLICOS

### 3.1 Contribuição Definida

Conforme disposto no § 15 do art. 40 da Constituição Federal a instituição da previdência complementar para os servidores público ocupantes de cargos efetivos, somente pode ser oferecida através de planos de contribuição definida. Desta forma, antes de avançar, é importante entender os tipos de planos de previdência complementar, conforme as definições dispostas na Coletânea de Normas de Fundos de Pensão (2015, p. 762):

Plano de Benefício Definido [BD]: plano cujo os participantes têm a garantia do recebimento dos benefícios programados no valor ou nível previamente estabelecido, onde as contribuições poderão variar ao longo dos anos; [...]

Plano de Contribuição Definida (CD): plano cujo os valores dos benefícios



programados serão com base no saldo de conta acumulado para o participante. Onde as contribuições serão definidas pelo participante e pela patrocinadora;

Plano de Contribuição Variável (CV): modalidade de plano cujos benefícios programados apresentam a conjugação das características das modalidades de contribuição definida e benefício definido.

Em uma linguagem mais simples, podemos dizer que no Benefício Definido o foco é o passivo e se faz necessário constituir ativos para produzir sustentabilidade financeira e atuarial para o plano de benefício, com promessa de vitaliciedade. Na Contribuição Definida o foco é o ativo e o passivo é constituído com base na reserva acumulada pelo participante durante o período de acumulação, sem promessa de vitaliciedade. Já o plano de Contribuição Variável tem aspectos tanto da modalidade de Contribuição Definida (capitalização em conta individual e aposentadoria baseada no saldo desta conta) quanto características da modalidade de Benefício Definido (opção de benefício em Renda Vitalícia e benefícios de risco com coberturas para invalidez e morte). Importante ressaltar que, conforme determinação constitucional, os planos para os servidores público somente podem ser na modalidade de contribuição definida.

O princípio da previdência complementar, principalmente nos planos de contribuição definida, é simples: quanto tenho que investir mensalmente, a uma taxa de juros real, durante o tempo de atividade funcional, para obter uma complementação salarial desejada a partir do momento da aposentadoria e por quanto tempo. Nada mais do que pensar no futuro, hoje. Ser um(a) senhor(a) precavido(a).

A regra básica da Previdência Complementar é a obtenção de um equilíbrio financeiro individual, onde o participante estará mais seguro, por ter o controle do montante de recursos que depositou, acompanhando e fiscalizando a evolução de sua reserva de recursos do plano de benefícios que estiver vinculado. No caso dos servidores públicos trabalha-se com a contribuição definida e estas contribuições

correspondem a um valor definido, que será consignado em folha de pagamento, sobre um quantum legal, estipulado em Lei do Ente Federativo e no Regulamento do Plano de Benefícios, sobre a totalidade ou parte dos proventos incorporáveis, dependendo do tipo de participante.

O montante acumulado em sua reserva individual será, no momento de sua aposentadoria, a soma das contribuições mensais capitalizadas a uma taxa de juros que remunerou o valor investido durante todo o tempo. De uma forma geral, o benefício, normalmente não vitalício, será calculado levando em consideração o saldo acumulado da reserva individual e a expectativa média de vida para o participante no momento da concessão de seu benefício previdenciário.

Sheila Najberg e Marcelo Ikeda no trabalho "Previdência no Brasil: desafios e limites" (1999, p. 286), destacam as seguintes vantagens de um modelo de contribuição definida:

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

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

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

O ajuste endógeno a aumento de longevidade. A utilização de tábuas de mortalidade atualizadas assegura o permanente equilíbrio financeiro com alíquota de contribuição fixa; e

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

### 3.2 Prazo para implantação do RPC para Servidores Públicos

Conforme disposto no § 6º do art. 9º da Emenda Constitucional nº. 103, de 12 de novembro de 2019, a instituição do regime de previdência complementar na forma dos §§ 14 a 16 do artigo 40 da Constituição Federal deveria ocorrer no prazo máximo de 2 (dois) anos da data de entrada em vigor da respectiva Emenda.

11 de novembro de 2021. Os Entes Federativos Nacionais que possuíssem RPPS deveriam implementar o Regime de Previdência Complementar até 11 de novembro de 2021. Muito tempo!!!!

Muito tempo?????

Alguns grandes desafios estavam pela frente.

### 3.3 Histórico da situação dos Entes Federativos com a implementação do RPC

O Brasil contava, em 2019, com 5.568 Municípios, 26 Estados, o Distrito Federal e a União, totalizando 5.596 Entes Federativos que foram abraçados pelos impactos da Emenda Constitucional nº. 103/2019. Aproximadamente, 38,50% deste total, isto é, 2.154 possuíam Regime Próprio de Previdência Social; sendo 98,70% Municípios (2.126).

Conforme o Relatório Gerencial de Previdência Complementar (Dezembro/2019), produzido pela Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, Ministério da Economia, em 2020<sup>1</sup>, sobre as principais informações da previdência complementar para o exercício findo em 31 de dezembro de 2019, apenas 19 Entes Federativos, além da União,

<sup>1</sup> Disponível em: [https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-complementar/estava-em-dados-abertos/surpc\\_relger\\_19.12b.pdf](https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-complementar/estava-em-dados-abertos/surpc_relger_19.12b.pdf). Acesso em: 16 mar. 2024.

possuíam o Regime de Previdência Complementar em funcionamento, sendo 10 Estados (Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Minas Gerais, Bahia, Sergipe, Goiás e Rondônia), o Distrito Federal, uma Capital (Curitiba) e 7 outros Municípios (Birigui, Santa Fé do Sul, Ribeirão Preto, Guarulhos, Jales, Louveira e Osasco).

O Estado do Piauí e a capital São Paulo possuíam planos autorizados, mas não estavam em funcionamento. O Estado de Alagoas tinha a Entidade Fechada de Previdência Complementar autorizada, mas não tinha plano e não estava em funcionamento. Os Estados do Pará, Ceará, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Mato Grosso do Sul, Paraná, a capital Porto Alegre e o município gaúcho Não-me-Toque possuíam Lei aprovada. O Estado de Roraima e a capital Florianópolis estavam com projetos no legislativo. Os Estados de Mato Grosso e Maranhão, as capitais Manaus e Rio de Janeiro e os municípios de São João da Boa Vista, Sertãozinho, Santos, Itapeverica da Serra, Rubinéia e Lins estavam realizando estudos para promoverem a implantação do regime de previdência complementar.

Em 2020 ocorreram as eleições municipais e pouca coisa efetivamente alterou nos processos de implantação da previdência complementar, principalmente para os Entes Federativos Municipais.

Conforme o Relatório Gerencial de Previdência Complementar (6º bimestre/2020), produzido pela Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, Ministério da Economia, em 2021<sup>2</sup>, sobre as principais informações da previdência complementar para o exercício findo em 31 de dezembro de 2020, apenas 24 Entes Federativos, além da União, possuíam o Regime de Previdência Complementar em funcionamento, sendo 10 Estados (Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Minas Gerais, Bahia, Sergipe, Alagoas, Piauí, Goiás, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Rondônia), o Distrito Federal,

<sup>2</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-complementar/mais-informacoes/arquivos/relgersurpc20-12.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2024.

duas Capitais (Curitiba e São Paulo) e 7 outros Municípios (Birigui, Santa Fé do Sul, Ribeirão Preto, Guarulhos, Jales, Louveira e Osasco). Conforme podemos verificar o crescimento na implantação do regime de previdência complementar no exercício de 2020 foi muito pequeno e inexistente nos entes federativos municipais, comparado com a posição finda em 2019.

Lembrando que já estávamos em início de 2021 e apenas 1,11%, aproximadamente, dos 2.154 Entes Federativos Nacionais que possuíam RPPS haviam implementado o Regime de Previdência Complementar. A obrigação Constitucional de implementação findaria em 11 de novembro de 2021. Neste momento, faltavam, apenas, 10 meses e 11 dias para o total cumprimento das obrigações relativas à Emenda Constitucional nº. 103/2019.

Quem disse que havia muito tempo?!?!?!?!?

O ano de 2021 o cenário quanto a implementação do regime de previdência complementar começou a demonstrar um crescimento, porém ainda muito aquém do objetivo final, principalmente nos Entes Federativos Municipais.

Conforme o Relatório Gerencial de Previdência Complementar (6º bimestre/2021), produzido pela Secretaria de Previdência, Ministério do Trabalho e Previdência, em 2022<sup>3</sup>, sobre as principais informações da previdência complementar para o exercício findo em 31 de dezembro de 2021, ainda, apenas 160 Entes Federativos, possuíam o Regime de Previdência Complementar em funcionamento, sendo: a União, 16 Estados, o Distrito Federal, 04 Capitais e 138 Municípios. 38 Entes Federativos estavam com os processos em fase de implementação e 914 com Leis aprovadas.

Neste momento o prazo de dois anos já havia vencido e apenas

3 Disponível em: [https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-complementar/mais-informacoes/arquivos/relgersurpc\\_21-12\\_el.pdf](https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-complementar/mais-informacoes/arquivos/relgersurpc_21-12_el.pdf). Acesso em: 14 mar. 2024.

7,43%, aproximadamente, dos 2.154 Entes Federativos Nacionais que possuíam RPPS haviam implementado o Regime de Previdência Complementar.

Em 09 de dezembro de 2021, o Ministério do Trabalho e Previdência, através da Portaria MTP nº. 905, prorrogou o prazo para atendimento da obrigatoriedade trazida pela Emenda Constitucional nº. 103/2019 até 31 de março de 2022. De acordo com esta Portaria, os Entes Federativos que não possuíssem servidores com remuneração acima do teto do RGPS deveriam apresentar até 31/03/22, a lei de instituição do RPC. Para aqueles Entes Federativos que teriam ingresso de servidores no RPPS com remuneração acima do teto do RGPS após a instituição do RPC, deveriam, até 30/06/22, apresentar o convênio de adesão ao plano de benefício em EFPC autorizado pela PREVIC.

Chega-se a 2022. Esse foi um ano bem produtivo.

Conforme o Relatório Gerencial de Previdência Complementar (4º trimestre/dez/2022), produzido pelo Ministério da Previdência Social, em 2023<sup>4</sup>, sobre as principais informações da previdência complementar para o exercício findo em 31 de dezembro de 2022, já possuíamos 1.901 Entes Federativos (89% dos que possuem RPPS) com leis que instituíam o RPC devidamente aprovadas. Desse total, 629 tiveram o Convênio de Adesão aprovado pela PREVIC e, portanto, com o RPC vigente.

Importante ressaltar a publicação, em 02 de junho de 2022, da Portaria MTP nº. 1.467, que concedeu até 31/03/22 o prazo para instituição da lei pelo Ente, e de autorização do Convênio de Adesão ao RPC, até 30/06/22, para fins de emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária.

Em final de 2022 havia 629 Entes Federativos que já possuíam

<sup>4</sup> Disponível em: [https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-complementar/mais-informacoes/arquivos/rgpc\\_4tri-2022.pdf](https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-complementar/mais-informacoes/arquivos/rgpc_4tri-2022.pdf). Acesso em: 14 mar. 2024.

o Regime de Previdência Complementar em funcionamento, sendo: a União, 21 Estados, o Distrito Federal, 16 Capitais e 590 Municípios. Tínhamos 1.272 Entes Federativos que estavam apenas com Lei aprovada e 244 Entes subnacionais sem Lei e sem Convênio de Adesão.

Conforme os dados do Relatório Gerencial de Previdência Complementar apurados no final do 3º Trimestre de 2023<sup>5</sup>, pelo Ministério da Previdência Social, 1.944 entes subnacionais (91% dos que possuem RPPS) já aprovaram leis de instituição do RPC. Desse total, 725 já possuem o Convênio de Adesão aprovado pela PREVIC e, portanto, possuem o RPC vigente, sendo: a União, 23 Estados, o Distrito Federal, 18 Capitais e 683 Municípios. 1.219 Entes Federativos possuem apenas Lei aprovada e 200 estão sem Lei e Convênio de Adesão.

Atualmente, 27 EFPC administram 46 planos de previdência complementar para servidores públicos, alcançando cerca de 1.028 patrocinadores, cobertura previdenciária de, aproximadamente, 186 mil servidores e patrimônio de R\$13,4 bilhões.

Conforme o Informativo Mensal do DRPSP – Edição XLI – Janeiro/2024<sup>6</sup>, o Departamento do Regime de Previdência Complementar vem realizando o processo de alteração da situação para irregular do critério instituição do regime de previdência complementar (aprovação de lei e convênio de adesão) no CADPREV (Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social) dos entes que se encontram irregulares. Importante ressaltar que esta situação impedirá a tempestiva emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP).

Os Entes Federativos irregulares, devem ter uma atenção redobrada pois a perda do CRP traz perdas significativas para o ente subnacional, principalmente em ano de eleições municipais. Fique

5 Disponível em: [https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-complementar/mais-informacoes/arquivos/rgpc\\_202309\\_1-3-1.pdf](https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-complementar/mais-informacoes/arquivos/rgpc_202309_1-3-1.pdf). Acesso em: 14 mar. 2024.

6 Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/acontece-na-srpps/arquivos/InformeSRPCExternoJaneiro2024.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2024.

atento e providencie a emissão da Lei e formalização do Convênio de Adesão a EFPC, regularize a situação junto ao CADPREV, através do devido registro no GESCON/RPPS (Sistema de Gestão de Consultas e Normas – RPPS).

### **3.4 Guia da Previdência Complementar para Entes Federativos**

Em dezembro de 2019, a Subsecretaria dos Regimes de Previdência Complementar elaborou e publicou um guia sobre a implementação da previdência complementar pelos entes federativos, que se intitulou de “Guia da Previdência Complementar para Entes Federativos”. O Guia foi uma importante publicação, principalmente para os Entes Federativos Municipais, porque já trazia as alternativas e os procedimentos recomendáveis para a instituição do Regime de Previdência Complementar.

Atualmente o Guia está na sua 7ª. edição e continua desempenhando seu fundamental papel de orientador do processo de implementação do Regime de Previdência Complementar nos Entes Federativos brasileiros. Veremos nos parágrafos seguintes alguns pontos primordiais que constam no Guia da Previdência Complementar para Entes Federativos.

#### **3.4.1 Formas de implementação do Regime de Previdência Complementar**

Quanto as alternativas disponíveis, o Ente Federativo ao estabelecer seu Regime de Previdência Complementar deparar-se-á com três possibilidades:



- Aderir a um plano já existente;
- Criar um plano em Entidade Fechada de Previdência Complementar já existente ou
- Criar uma Entidade Fechada de Previdência Complementar.

O Guia da Previdência Complementar para Entes Federativos (2019b, p. 24-25) trazia as seguintes explicações:

A análise dessa questão se torna imprescindível, pois algumas vezes, podem existir as condições para a adesão a um plano já existente e não existir para criação de plano ou entidade em função da quantidade de servidores, dentre outros aspectos. Isto é, poderá não haver escala para a manutenção da EFPC e, conseqüentemente, do plano de benefícios.

Ao aderir a EFPC existente, o Ente Federativo elimina a necessidade de instituir entidade própria e arcar com gastos de toda estrutura necessária para administrar e executar o plano, começando pela constituição dos conselhos deliberativo e fiscal e da diretoria-executiva, estruturação dos departamentos, gerências e contratação de pessoal especializado, o que, em muitos casos, inviabiliza a implantação do regime ou acabam por direcionar os recursos da poupança previdenciária do participante para o custeio da entidade.].

Haverá, também, despesas com o registro da entidade, local para funcionamento, aquisição de móveis, materiais de escritório, serviços de contabilidade e atuária, auditoria externa, desenvolvimento ou aquisição de sistemas de informática a ser utilizado no controle do plano de benefícios, envolvendo o cadastro de participantes, controle e acompanhamento das contribuições e reservas matemáticas, além dos cálculos e pagamento de benefícios.

**A adesão a plano multipatrocinado é a alternativa menos onerosa**, já que ao ente não necessitará financiar os custos de criação de uma EFPC, que possui estrutura complexa, e nem ter despesas de criação de plano. (grifo nosso).

Em 20 de dezembro de 2019, o Conselho Nacional de Previdência Complementar (CNPC) exarou a Resolução nº. 35 que dispõe sobre entidades fechadas de previdência complementar e planos de benefícios sujeitos à Lei Complementar nº. 108/2001. Essa resolução estabeleceu, nos incisos I, II e III do art. 6º, que o processo de autorização pelo

órgão de fiscalização para o ingresso de patrocinadores no regime de previdência complementar poderá ser realizado das seguintes formas:

I – adesão a plano de benefícios multipatrocinado em funcionamento;

II – criação de plano de benefícios, a qual dependerá da apresentação de estudo de viabilidade comprovando a adesão de quantidade de participantes que assegure o equilíbrio técnico entre receitas e despesas administrativas do plano, respeitados os limites de paridade contributiva e de taxa de administração ou de carregamento; ou

III – criação de EFPC, a qual dependerá da apresentação de estudo de viabilidade que comprove adesão de, no mínimo, dez mil participantes ou equilíbrio técnico entre receitas e despesas administrativas da entidade, respeitados os limites de paridade contributiva e de taxa de administração ou de carregamento. (BRASIL, 2020)

O Guia da Previdência Complementar para Entes Federativos (BRASIL, 2019b, p. 26-28) trazia as seguintes explicações complementares:

Como parâmetro ilustrativo, pode-se definir que, para viabilidade operacional de um plano, são necessários cerca de **1.000 participantes para o seu equilíbrio**. Deve-se destacar que essa regra não é absoluta e varia de acordo com a complexidade do plano, nível salarial dos participantes, da automatização, o porte da entidade e o volume de recursos geridos.

Frente a importância do custeio para resguardar a poupança previdenciária, a recomendação é que o Ente Federativo, mesmo que possua porte para a criação de entidade e ou de plano, avalie iniciar o seu processo por meio de um plano multipatrocinado, em um modelo em que a EFPC já existente se configure como uma "incubadora" na qual o Ente adquire conhecimento e escala para avaliar a permanência na entidade/plano e, posteriormente, avalie a conveniência de criar um plano próprio ou até mesmo de sua entidade transferindo os recursos já acumulados.

### 3.4.2 Passos recomendados para o estudo e implementação do Regime de Previdência Complementar

Na constante preocupação da Secretaria de Previdência em

subsidiar de informações e modelos aos Entes Federativos, para que não perdessem o "time" da implementação do Regime de Previdência Complementar, o Guia da Previdência Complementar para Entes Federativos (BRASIL, 2019b) apresentou os passos recomendados para o estudo e implementação definitiva do Regime de Previdência Complementar no Ente Federativo.

### **1º PASSO**

Constituir Grupo de Trabalho (GT), com participação de representante dos Recursos Humanos ou do Órgão responsável pela gestão de pessoas e do planejamento do Poder Executivo. Um membro representante do RPPS também deve auxiliar nos estudos de implantação. A participação de representantes dos demais Poderes, do Ministério Público e dos Tribunais de Contas é recomendável. (BRASIL, 2019b).

A composição do Grupo de Trabalho do Ente Federativo deveria espelhar a composição dos Poderes e Órgãos do Ente Federativo. Desta forma, no Ente Federativo Municipal, em sua grande maioria, contaria apenas com os representantes dos Poderes Executivo e Legislativo. Ressaltando que existem Entes Federativos Municipais que possuem Tribunal de Contas.

### **2º PASSO**

Conhecer a legislação relativa ao tema. (BRASIL, 2019b).

Naquele momento, 2019, as principais legislações relativas ao Regime de Previdência Complementar, conforme Guia da Previdência Complementar para Entes Federativos, segundo Nesse e Giambiagi (2020), eram:

- Emenda Constitucional nº. 20/1998: modifica o sistema de previdência social;
- Leis Complementares nº. 108 e 109/2001: regime de previdência complementar;
- Decreto nº. 4.942/2003: apuração de responsabilidade e penalizações;
- Lei Ordinária nº. 11.053/2004: opção do regime de tributação do imposto de renda;
- Resolução CGPC nº. 13/2004: governança corporativa e controles;
- Resolução CNPC nº. 27/2017: auditoria independente e comitê de auditoria;
- Resolução CNPC nº. 29/2018: procedimentos contábeis;
- Resolução CNPC nº. 30/2018: procedimentos atuariais;
- Resolução CNPC nº. 32/2019: prestação de contas aos participantes;
- Resolução CNPC nº. 35/2019: EFPC e planos de benefícios;
- Resolução CMN nº. 4.661/2018: investimentos;
- Instrução PREVIC nº. 06/2018: operacionalização;
- Instrução PREVIC nº. 12/2019: seleção de gestores externos.

Atualmente, as principais legislações relativas ao Regime de Previdência Complementar, conforme Guia da Previdência Complementar para Entes Federativos (NESSE; GIAMBIAGI, 2020) e outras atualizações, são:

- Emenda Constitucional nº. 103/2019: modifica o sistema de previdência social;
- Leis Complementares nº. 108 e 109/2001: regime de previdência complementar;
- Decreto nº. 4.942/2003: apuração de responsabilidade e penalizações;

- Lei Ordinária n.º. 14.803/2024: opção do regime de tributação do imposto de renda;
- Resolução CGPC n.º. 13/2004: governança corporativa e controles;
- Resolução CNPC n.º. 44/2021: auditoria independente e comitê de auditoria;
- Resolução CNPC n.º. 43/2021: procedimentos contábeis;
- Resolução CNPC n.º. 30/2018: procedimentos atuariais;
- Resolução CNPC n.º. 32/2019: prestação de contas aos participantes;
- Resolução CNPC n.º. 35/2019: EFPC e planos de benefícios;
- Resolução CMN n.º. 4.994/2022: investimentos;
- Resolução PREVIC n.º. 23/2023: consolidação de normas.

### **3º PASSO**

Fazer levantamento do perfil da massa de servidores, englobando os Poderes, Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública (quantitativo, idade, sexo, cargo, salário, tempo de serviço, dependentes e outros dados necessários para o estudo da massa). (BRASIL, 2019b).

Este ponto traz a necessidade de realização de estudo atuarial que demonstra a viabilidade financeira e atuarial da implementação do Regime de Previdência Complementar no Ente Federativo, apresentando qual será a massa ativa e facultativa pela opção do novo regime previdenciário, que deverá ser definida no quarto passo, a seguir.

### **4º PASSO**

Definir as seguintes questões em relação ao Plano de Benefício:

- Público-alvo;
- Extensão do plano aos atuais servidores (condições e incentivos);

- Tipos de coberturas a serem oferecidas (benefícios programados e não programados);
- Definir o limite máximo de contribuição normal da Patrocinadora, a qual não poderá exceder a do participante, conforme § 3º do art. 202 da Constituição Federal. (BRASIL, 2019b).

A **definição do público-alvo** já está devidamente determinada no § 14 do art. 40 da Constituição Federal, quando a lei do Ente Federativo traz a obrigação da instituição do Regime de Previdência Complementar para os **servidores públicos ocupantes de cargo efetivo**. Neste contexto temporal existem servidores públicos ocupantes de cargo efetivo que ingressaram ou ingressarão, antes ou após, respectivamente, a implementação do novo regime previdenciário.

O Guia da Previdência Complementar para Entes Federativos (BRASIL, 2019b, p. 38) ressalta:

Conforme o art. 16 da LC nº. 109/2001, o plano de benefícios deverá ser oferecido, independentemente da data de ingresso no RPPS, a todos os servidores e membros vinculados ao Ente Federativo. Apesar dessa obrigatoriedade de oferecimento a todos, isso não quer dizer que, após a criação do RPC, todos estarão com suas aposentadorias e pensões no RPPS limitadas ao teto de benefícios do RGPS. Somente estarão limitadas ao teto do RGPS as aposentadorias e pensões dos servidores e membros que tenham ingressado no RPPS após a instituição do RPC.

Para aqueles que ingressarão como servidores públicos, ocupantes de cargo efetivo, após a implementação do regime de previdência complementar, podemos separar essa massa em três tipos: i) aqueles que ingressaram em carreiras que possuem remuneração incorporável, inicial e final, acima do limite máximo (teto) do Regime Geral de Previdência Social, ii) aqueles que ingressaram em carreiras que possuem remuneração incorporável, inicial e final, abaixo do teto do RGPS e iii) aqueles que ingressaram em carreiras que possuem remuneração incorporável inicial abaixo e final acima do teto do RGPS.

Ao grupo que possui remuneração incorporável, inicial e final,

acima do teto do RGPS a opção pela previdência complementar não deve ser rejeitada, haja vista que, conforme determina a legislação previdenciária, haverá paridade contributiva do patrocinador à contribuição do participante, até o limite máximo estipulado na lei do Ente Federativo que instituir o Regime de Previdência Complementar. Eu diria que para esse participante a escolha seria "optatória", principalmente porque a não opção trará, no momento de sua aposentadoria, uma remuneração, calculada pela média das contribuições, limitada ao teto do RGPS.

Ao grupo que possui remuneração incorporável, inicial e final, abaixo do teto do RGPS a opção de contribuir para o plano de benefícios de previdência complementar também deve ser realizada, principalmente pela possibilidade de propiciar ao servidor uma melhor remuneração no momento de sua aposentadoria, haja vista que o cálculo da remuneração pela média poderá trazer redução de seus proventos em relação àquele na sua atividade.

Ao grupo que possui remuneração incorporável inicial abaixo e final acima do teto do RGPS a opção pela previdência complementar deveria ser "optatória". Esses servidores que estão vinculados a essas carreiras deverão ter as maiores preocupações com os cálculos de suas remunerações na aposentadoria, do que aqueles nos demais grupos. Temos que lembrar que terão remuneração final acima do teto do RGPS e as bases dos cálculos remuneratórios serão diferenciadas, isto é, o provento que será pago pelo RPPS será calculado pela média e poderá resultar em redução de remuneração em relação ao valor na atividade e o provento que será pago pelo Regime de Previdência Complementar será calculado com pequenas contribuições num período de tempo também pequeno e poderá resultar numa complementação remuneratória menor. Neste contexto a remuneração total (RPPS + RPC) poderia ficar muito menor que aquela na atividade. Em nossa opinião, **essa turma deveria tomar muito cuidado e pensar no seu futuro com muita atenção.**

Para aqueles que ingressaram como servidores públicos, ocupantes de cargo efetivo, antes da implementação do regime de previdência complementar é possível a participação no Regime de Previdência Complementar através de dois caminhos distintos: i) participar facultativamente do plano de benefícios sem paridade do patrocinador ou ii) migrar de regime previdenciário.

Para o primeiro grupo, que poderia participar do plano de benefício de forma facultativa, é importante ressaltar que não é migração de regime previdenciário. É manter a contribuição ao Regime Próprio de Previdência Social sobre a integralidade da remuneração incorporável, sem optar pela nova regra de limite de aposentadoria e, adicionalmente, contribuir sem paridade do patrocinador, ao Regime de Previdência Complementar, no plano de benefício.

Para o segundo grupo, o Guia da Previdência Complementar para Entes Federativos (BRASIL, 2023, p. 35-36) traz as seguintes considerações:

O § 16 do art. 40 da Constituição estabelece que o disposto em seus §§ 14 e 15 (aplicação do limite máximo dos benefícios do RGPS ao valor das aposentadorias e pensões do RPPS, mediante instituição do RPC pelo ente federativo), somente pode ser aplicado aos servidores "antigos" (aqueles que ingressaram anteriormente à instituição e vigência do RPC) mediante sua prévia e expressa opção pela "migração" do regime antigo para o regime novo.

Alguns entes federativos criaram incentivos a essa migração, por meio de mecanismo de ressarcimento ou de complementação de benefícios, buscando dessa forma estimular que os servidores "antigos" façam adesão às novas regras de aposentadoria.

Além de eliminar o risco de déficit atuarial em relação aos benefícios que serão pagos pelo RPC e de reduzi-lo em relação aos benefícios devidos pelo RPPS, a instituição do RPC proporciona uma redução do custo fiscal do RPPS para o ente federativo, em relação aos novos servidores, uma vez que a contribuição do ente ao RPC, sobre a parcela da remuneração do servidor que excede o limite máximo de benefícios do RGPS, fica limitada ao montante da contribuição do servidor (§ 3º do art. 202 da Constituição), enquanto sobre a parcela da remuneração inferior a esse limite a contribuição pode ser de até o dobro da contribuição dos servidores (art.



2º da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998). Esse mesmo efeito pode ser alcançado em relação aos antigos servidores que exerceram a opção pela migração, na forma do § 16 do art. 40.

Importante esclarecer que a EC nº. 103, de 2019, acrescentou um § 15 ao art. 37 da Constituição, que em regra veda a complementação de aposentadorias de servidores públicos e de pensões aos seus dependentes, mas autoriza essa complementação quando decorrente de instituição do regime de previdência complementar e da opção pela migração pelos servidores que ingressaram anteriormente.

Cabe a cada ente federativo, com o apoio técnico da entidade gestora do RPPS, promover estudos para estabelecer algum mecanismo de incentivo que possa tornar atrativa para o servidor a opção pela migração e ao mesmo tempo proporcionar um ganho fiscal.

Não existe um modelo estabelecido para que se crie um mecanismo de incentivo ao exercício da opção de que trata o §16 do art. 40 da Constituição, nem mesmo uma obrigação expressa de que se estabeleça incentivo dessa natureza. No entanto, há o princípio e diretriz constitucional de que os RPPS sejam estruturados observando critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial (caput do art. 40), sabendo-se que a migração contribui para esse equilíbrio.

Este incentivo pode se dar, por exemplo, na forma de “benefício especial”, com base no histórico das contribuições ao RPPS da parte da remuneração acima do teto realizada pelo servidor no RPPS.

Lembrando que em planos de contribuição definida quanto maior a contribuição e o tempo contributivo, o montante da reserva individual acumulada do participante propiciará um, melhor e por mais tempo, benefício previdenciário complementar ao servidor.

Independentemente das formas dispostas acima, podemos afirmar que a previdência complementar traz a possibilidade de o servidor obter a manutenção da qualidade de vida da atividade na sua inatividade (aposentadoria).

Quanto aos tipos de coberturas previdenciárias, podem ser classificadas em benefícios programados e de risco. Entende-se por benefício programado aquele em que a data de seu início é previsível, conforme as condições estabelecidas no regulamento do plano de benefícios, tal como a aposentadoria normal. O benefício de risco é aquele cuja concessão depende da ocorrência de eventos não

previsíveis, como a morte, a invalidez e a sobrevivência do assistido. Os planos de benefícios devem oferecer no mínimo a proteção de invalidez e morte.

Importante ressaltar que, tal como os benefícios programados, os benefícios de risco devem ser estruturados exclusivamente em saldo de contas (montante acumulado na reserva individual do participante). A EFPC pode contratar seguro específico para a cobertura dos benefícios de risco aos seus participantes ou assistidos.

Finalmente, a Lei do Ente Federativo que instituir o RPC deverá definir as bases de contribuição e o limite máximo de contribuição normal da Patrocinadora, a qual não poderá exceder a do participante, conforme § 3º do art. 202 da Constituição Federal.

O Ente Federativo deverá definir em Lei as bases de contribuição do participante e do patrocinador.

É imprescindível analisarmos as bases de contribuição do participante e do patrocinador de forma diferenciada, principalmente porque, como todos os servidores podem contribuir, na qualidade de participantes do plano de benefício, possuirão bases de contribuição diferentes; enquanto que a base de contribuição do patrocinador é única, isto é somente contribuirá sobre a base de contribuição que exceder ao limite máximo (teto) dos benefícios pagos pelo RGPS e não poderá exceder ao percentual de contribuição definido na própria Lei do Ente Federativo.

Os servidores participantes do plano de benefício possuirão bases de contribuição diferentes em função do enquadramento de suas remunerações incorporáveis ao teto dos benefícios pagos pelo RGPS; isto é, haverá carreiras que as remunerações incorporáveis estarão abaixo do teto do RGPS, não terão direito à contrapartida do Patrocinador e o percentual de contribuição incidirá sobre o total dessa remuneração. Haverá carreiras que as remunerações incorporáveis estarão acima do

teto do RGPS, nestes casos o percentual de contribuição incidirá sobre a parcela que exceder ao teto e haverá contribuição do patrocinador.

A Lei de instituição do RPC do Ente Federativo poderá definir que o participante pode optar pela inclusão de parcelas remuneratórias não incorporáveis (percebidas em decorrência do local de trabalho, do exercício de cargo em comissão ou função de confiança). Lembrando que é aconselhável que as contribuições do patrocinador incidam sobre a mesma base de cálculo das contribuições ao RPPS, isto é, sobre as parcelas remuneratórias incorporáveis. Neste contexto, caso o Ente Federativo permita a inclusão de parcelas remuneratórias não incorporáveis, para que não aumente o custo previdenciário, é fundamental ressaltar, no corpo da Lei, que sobre tais parcelas não haverá contribuição do Patrocinador.

A Lei do Ente Federativo que instituir o RPC também deverá definir a alíquota de contribuição máxima do Patrocinador, sendo que o percentual não poderá exceder a alíquota de contribuição normal do participante e, conforme a Portaria MTP nº. 1.467, de 02/06/22, deverá proporcionar uma taxa de proteção adequada da base de contribuição que ultrapasse o limite máximo dos benefícios do RGPS.

Conforme o Guia de Previdência Complementar para Entes Federativos (BRASIL, 2023, p. 39-40) a Secretaria do Regime Próprio e Complementar, por meio da Nota Técnica SEI nº. 8132/22 definiu fundamentos técnicos relativos à definição da alíquota de contribuição do Patrocinador.

A definição de alíquota deve levar em consideração a proteção previdenciária do servidor público e a sustentabilidade fiscal para o Ente Federativo.

Uma das conclusões da nota é a necessidade de definição da alíquota de contribuição em lei tendo em vista a necessidade de garantia da devida proteção previdenciária do servidor público, seu caráter de despesa continuada e a necessidade de adequada transparência do gasto público.

A Nota também apresenta que para a adequada proteção previdenciária, inclusive para fins de regularidade previdenciária, deve ser estabelecida alíquota não inferior a 6% da remuneração do servidor. Por outro lado, as alíquotas acima de 13,5% devem ser evitadas por excederem a 100% de taxa de reposição média e onerarem as despesas com pessoal do Ente Federativo. (BRASIL, 2019b).

Em geral, as alíquotas máximas de contribuição do Regime de Previdência Complementar de Entes Federativos já constituídos variam entre 6,5% e 8,5%.

### **5º PASSO**

Visitar EFPC já existentes, para conhecer suas estruturas organizacionais, formas de funcionamento, sistemas e serviços, custos e custeio administrativo, dentre outros. (BRASIL, 2019b).

O Guia de Previdência Complementar para Entes Federativos apresentou uma listagem com informações de contato das Entidades Fechadas de Previdência Complementar que possuem planos multipatrocinaados que podem atender os Entes Federativos na implementação do Regime de Previdência Complementar.

Cabe ressaltar que a gestão da previdência complementar para os servidores públicos possui características muito peculiares, que não ocorrem ou não são aplicadas aos funcionários privados, e nem todas as EFPC possuem esta experiência. Ressaltamos que as EFPC criadas nos últimos anos, tais como a Fundação de Previdência Complementar do Estado do Espírito Santo – PREVES, entidade que gere a previdência complementar de todos os servidores públicos do Estado do Espírito Santo, possuem uma expertise muito significativa na gestão previdenciária para os servidores públicos e conseguem, com muito mais facilidade e tempestividade, entender as dificuldades do processo de implementação previdenciária no âmbito do Ente Federativo.

Uma característica importante no processo de escolha da EFPC que irá gerir a previdência complementar para os servidores públicos, é se a Entidade Fechada é fiscalizada pelo Tribunal de Contas do respectivo Ente Federativo. A fiscalização dos Tribunais de Contas traz uma segurança adicional, na qualidade de órgão de controle externo, no contexto da gestão dos recursos previdenciários investidos pelos patrocinadores e participantes do plano de benefícios que estará disponível aos respectivos servidores públicos.

Outra característica que deve ser observada no processo de escolha, é a proximidade geográfica entre o Ente e a EFPC, o que facilita, significativamente, o acesso aos Órgãos de Governança da entidade e possíveis procedimentos fiscalizatórios que podem, a qualquer momento, serem realizados pelos órgãos de controle do Ente Federativo.

## 6º PASSO

Definir a opção entre a adesão a plano já existente ou a criação de plano. (BRASIL, 2019b).

Importante lembrar a conclusão que o Guia de Previdência Complementar para Entes Federativos nos trouxe:

Frente a importância do custeio para resguardar a poupança previdenciária, **a recomendação é que o Ente Federativo**, mesmo que possua porte para a criação de entidade e ou de plano, **avaliar iniciar o seu processo por meio de um plano multipatrocinado**, em um modelo em que a EFPC já existente se configure como uma "incubadora" na qual o Ente adquire conhecimento e escala para avaliar a permanência na entidade/plano e, posteriormente, avalie a conveniência de criar um plano próprio ou até mesmo de sua entidade transferindo os recursos já acumulados (BRASIL, 2019b, grifo nosso).

## 7º PASSO

Avaliar a necessidade de aporte inicial para atender às despesas decorrentes da adesão ou da instituição do plano de benefício previdenciário. (BRASIL, 2019b).

Nesse passo, em sintonia com o 6º passo, focaremos a necessidade de aporte inicial para participar do processo por meio de um plano multipatrocinado.

A grande maioria das propostas financeiras das EFPC que participaram dos processos seletivos de implementação da previdência complementar nos entes subnacionais, não apresentou cobranças de aporte para a adesão aos respectivos planos multipatrocinados. Inclusive, em muitos editais dos processos seletivos, a questão da existência de aporte para a adesão era motivo negativo na tomada de decisões dos comitês de avaliação do processo de escolha.

Porém é importante que na Lei de instituição do Regime de Previdência Complementar já fique o Poder Executivo autorizado a promover aporte inicial para atender às despesas decorrentes da adesão ou da instituição do plano de benefício previdenciário. Também não esquecendo que na Lei Orçamentária Anual deve haver a previsão das contribuições patronais paritárias da previdência complementar para os servidores participantes com remuneração que supera o teto dos benefícios do RGPS, até o limite máximo estabelecido na Lei do Ente Federativo.

Outro ponto importante está na priorização, por ato administrativo interno dos poderes e órgãos patrocinadores, das consignações das contribuições previdenciárias complementares, a fim de não “entrarem em disputa” com outras consignações de menor relevância e gerar problemas de inadimplência no repasse dessas contribuições para a EFPC gestora da previdência complementar no

Ente Federativo, o que poderá gerar ações administrativas e judiciais, como também, a possível perda do Certificado de Regularidade Previdenciária.

## **8º PASSO**

Propor Lei de iniciativa do Poder Executivo do Ente Federativo, para a instituição do RPC. (BRASIL, 2019b).

A determinação que a Lei seja de iniciativa do Poder Executivo é em obediência ao dispositivo constitucional (§ 14 do art. 40):

Art. 40 [...]

§ 14 União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios *instituirão, por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, regime de previdência complementar para servidores públicos ocupantes de cargo efetivo, observado o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social para o valor das aposentadorias e das pensões em Regime Próprio de Previdência Social, ressalvado o disposto no § 16 (BRASIL, 1988, grifo nosso).*

O Guia de Previdência Complementar para Entes Federativos traz uma minuta proposta de Lei.

## **9º PASSO**

Após a promulgação da Lei, estabelecer parâmetros para processo seletivo de contratação da EFPC. (BRASIL, 2019b).

É imprescindível a avaliação da EFPC que irá gerir a previdência complementar no Ente Federativo; porém o processo seletivo não deve, em hipótese alguma, promover desequilíbrios avaliativos,

principalmente em questões quantitativas comparativas. O Processo Seletivo será objeto específico de nossa análise no próximo capítulo deste artigo.

## **10º PASSO**

Analisar e assinar o Convênio de Adesão elaborado pela EFPC para autorização da PREVIC. (BRASIL, 2019b).

O Guia de Previdência Complementar para Entes Federativos traz uma minuta proposta pré-aprovada do Convênio de Adesão e está disponível no site da PREVIC<sup>7</sup>.

Podemos afirmar que existem três documentos imprescindíveis na relação do Ente Federativo com a EFPC gestora da previdência complementar: Estatuto Social, Regulamento do Plano de Benefícios e o Convênio de Adesão.

O Estatuto Social é o instrumento jurídico que dispõe sobre a criação e organização da pessoa jurídica responsável por gerir e administrar os planos de benefícios.

O Regulamento do Plano é o contrato previdenciário que define e determina, aos participantes ativos e assistidos, as condições de adesão, espécies de benefício, critérios para auferir a complementação e de exigibilidades aos benefícios, além das regras de custeio.

O Convênio de Adesão é o instrumento jurídico firmado entre o patrocinador (Ente Federativo) e a entidade (EFPC), que formaliza o compromisso de atuação daquele, na condição de patrocinador

<sup>7</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/previc/pt-br/licenciamento-e-habilitacao/entidades-planos-e-patrocinadores/modelo-de-convenio-termo-de-adesao/modelo-convenio-de-adesao-para-entes-federados-versao-4-1.docx/view>. Acesso em: 14 mar. 2024.



e mantenedor do plano, e da entidade, na condição de gestora; e imbuindo-se mutuamente das obrigações decorrentes do plano de benefícios.

Nas linhas seguintes trataremos de algumas obrigações que o patrocinador possui no âmbito do Convênio de Adesão e, não podemos deixar de ressaltar, que a primeira obrigação do patrocinador (Ente Federativo representado pelos seus Poderes e Órgãos) é de cumprir e fazer cumprir, fielmente as disposições legais, estatutárias da Entidade, do regulamento do Plano de Benefícios, e demais documentos a estes vinculados, tais como Regimento Interno e Resoluções Administrativas por exemplo. Então, podemos concluir, que é de vital importância que os representantes dos patrocinadores do Ente Federativo tenham total conhecimento do Estatuto Social e do Regulamento do Plano de Benefícios da EFPC que administra a previdência complementar.

Muitas vezes, temos presenciado a preocupação do Ente Federativo aprovar a Lei de instituição da previdência complementar, realizar o processo seletivo, assinar o convênio de adesão e obter o Certificado de Regularidade Previdenciária; porém não dá nenhuma importância para a implementação, operacional e administrativa, do RPC para os servidores efetivos, por mais que a EFPC solicite a “abertura das portas” para a apresentação dos procedimentos necessários e esclarecimentos dos benefícios aos servidores “antigos” e novos no quadro funcional do ente subnacional.

A segunda obrigação do Patrocinador é divulgar e oferecer a inscrição no Plano de Benefícios aos servidores elegíveis, nos termos do Regulamento do Plano. Importante ressaltarmos que servidores elegíveis são todos os servidores, atuais e futuros, que independentemente do valor de suas remunerações incorporáveis, podem optar em participar do plano de benefícios, com ou sem a contrapartida do patrocinador. Inclusive, muitas vezes, a Lei de

instituição da previdência complementar já traz o instituto da adesão automática e o patrocinador não toma as providências necessárias para consignar as contribuições previdenciárias complementares e repassá-las para a EFPC que administra a previdência complementar. Certamente, no futuro, problemas administrativos e judiciais poderão vir à baila trazendo consequências negativas significativas para os Poderes e Órgãos do Ente Federativo; inclusive a possibilidade de denúncias ou não aprovação dos processos de aposentadoria junto ao respectivo Tribunal de Contas.

Outra obrigação importante do patrocinador é o fornecimento à EFPC, sempre que necessário, dos dados cadastrais dos seus servidores públicos efetivos abrangidos pelo regime de previdência complementar na forma do regulamento do plano de benefícios que foi firmado o convênio de adesão. Quando falamos dos servidores efetivos abrangidos pelo RPC, estamos falando de todos os servidores públicos efetivos, "antigos" e novos. Inclusive é obrigação do patrocinador colaborar com o recadastramento de participante e seus beneficiários.

É obrigação do patrocinador descontar da remuneração dos seus servidores públicos efetivos abrangidos pelo RPC as contribuições por eles devidas ao Plano de Benefícios, bem como, tempestivamente, nos termos do Regulamento do Plano de Benefícios, recolher e repassar essas contribuições, juntamente com as de sua própria responsabilidade, a EFPC gestora da previdência complementar. O recolhimento e não repasse das contribuições caracterizará apropriação indébita e é passível de ação judicial e denúncia ao Ministério da Previdência Social, resultando em perda do Certificado de Regularidade Previdenciária.

Finalmente é obrigação da patrocinadora fornecer à EFPC, em tempo hábil, todas as informações e dados necessários, que lhe forem requeridos, bem como toda a documentação legalmente exigida, dentro das especificações que entre si venham a ajustar ou da forma

exigida pelas autoridades competentes, responsabilizando-se pelos encargos, inclusive pelo pagamento de multas, que sejam imputadas pela EFPC em decorrência de não observância das obrigações oriundas da legislação, do Convênio de Adesão, do Estatuto Social da Entidade e do Regulamento do Plano de Benefícios.

Agora trataremos de algumas obrigações que a entidade possui no âmbito do Convênio de Adesão e, também de forma imprescindível, está a disponibilização, para cada servidor participante, do Certificado de Inscrição, do Regulamento do Plano de Benefícios e de material explicativo que descreva, em linguagem simples e precisa, as características do Plano, preferencialmente por meio eletrônico. Outro ponto importante é a disponibilização dos demonstrativos gerenciais periódicos aos patrocinadores do Ente Federativo, relativos ao desempenho do Plano de Benefícios, especialmente os relatórios mensais de investimentos e os balancetes, bem como qualquer informação solicitada pelos patrocinadores. É também obrigação o investimento dos recursos garantidores das reservas técnicas do Plano de Benefícios nos ativos financeiros que estejam em acordo com a legislação em vigor e com a Política de Investimentos do Plano.

A Entidade tem a obrigação de denunciar o Convênio de Adesão em caso de inadimplemento contratual e deverá autorizar, com pelo menos sessenta dias de antecedência, a qualquer momento, a realização de auditorias diretas ou por empresa especializada e credenciada pelo patrocinador.

O Convênio de Adesão traz cláusulas de Confidencialidade, Custeio e Solidariedade, Sanções, Exercício de Direitos e Duração do Convênio. Lembrando que o Convênio de Adesão vigorará por prazo indeterminado, podendo ser revisto a qualquer tempo por acordo entre as partes, desde que obedecidas as disposições do Estatuto Social e do Regulamento do Plano de Benefícios.

## **11º PASSO**

Elaborar Plano de Comunicação e Educação Previdenciária em conjunto com a EFPC selecionada. (BRASIL, 2019b).

Este ponto pode parecer simples, mas é imprescindível para a realização de um plano de comunicação, informando todos os servidores sobre a implementação da previdência complementar no âmbito do Ente Federativo. Os servidores precisam saber que a EFPC está administrando a previdência daquele ente subnacional. Por incrível que possa parecer, já presenciei casos que a falta de comunicação do patrocinador gerou denúncias de golpe junto a servidores, quando os agentes da EFPC os procuraram para explicar e ofertar a previdência e seus benefícios de risco e tributários. Tudo por falta de um plano de comunicação adequado e tempestivo.

Os Programas de Educação Financeira e Previdenciária devem atender à Recomendação CGPC nº. 1, de 28 de abril de 2008 e devem cumprir o estipulado na Instrução MPS/PREVIC nº. 11, de 10 de setembro de 2014. Devem ser observados os princípios estabelecidos na Resolução CGPC nº. 13, de 1º de outubro de 2004 e os procedimentos dispostos na Resolução CGPC nº. 23, de 6 de dezembro de 2006.

A comunicação tem que ser tempestiva, imediata, constante e global.

Além de todos estes pontos, a EFPC tem que estar a inteira disposição do Ente Federativo para providenciar palestras informativas, simulações, explicações individuais e coletivas, esclarecimento de dúvidas através de atendimento individualizado, remoto ou presencial, e diversos outros procedimentos junto aos servidores efetivos elegíveis.

### 3.5 Base Legal para contratação da EFPC

Talvez um dos maiores problemas, na implementação da previdência complementar dos Entes Federativos, foi a falta de definição quanto a base legal para a realização da contratação da EFPC para administrar a previdência complementar, principalmente para os municípios brasileiros.

Convém lembrar que a grande maioria dos Entes Federativos, principalmente os municipais, dependiam de contratar EFPC pois necessitavam aderir a planos multipatrocinados, haja vista não terem condições de estruturar a própria Entidade.

Todos “exalavam” um relativo “medo” face as possíveis sanções punitivas que os Tribunais de Contas poderiam imputar aos Ordenadores de Despesas e Chefes de Poderes, principalmente no Poder Executivo, haja vista que a responsabilidade do processo de contratação, normalmente recaia sobre os servidores deste Poder.

Somente em 2021 que o Presidente da República e a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON, trouxeram novas informações para subsidiar os Entes Federativos nos processos de contratação das EFPC que iriam implementar e administrar a previdência complementar para os servidores público efetivos.

#### 3.5.1 Nota Técnica nº. 001/2021 ATRICON

A ATRICON é a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, criada em 26/08/92 e atua, conforme informação obtida no site [www.atricon.org.br](http://www.atricon.org.br), com o intuito de garantir a representação, a defesa, o aperfeiçoamento e a integração dos Tribunais de Contas e de seu Membros, visando aprimorar o Sistema de Controle Externo do

Brasil em benefício da Sociedade.

Em 12/04/21 a ATRICON publicou a Nota Técnica nº. 001/2021 que tinha como objeto orientar quanto a forma de contratação de EFPC para implantação da previdência complementar nos Entes Federativos brasileiros.

A Nota Técnica no seu item 18, página 05, apresentou algumas questões sobre o processo de contratação da Entidade pelo Ente Federativo, tais como:

Qual o embasamento legal para a contratação da entidade?

A Lei de Licitações deve ser aplicada?

Qual a forma de contratação: chamamento, concorrência, dispensa, inexigibilidade, ou está integralmente regida pela LC 109/2001?

Um processo de seleção público deve ser realizado?

Há carência de regulamentação sobre o tema? (ATRICON, 2021).

O item 29, página 08, da Nota Técnica, conclui que não restam normas específicas de contratação a ponderar e que o parâmetro normativo relevante recai sobre uma avaliação da norma geral (Lei nº. 8.666/93). A Nota Técnica é clara quando afirma que a investigação da Lei Complementar nº. 109/2001 e da Resolução CGPC nº. 008/2004 não ofereceu, respostas às dúvidas sobre as regras para serem aplicadas na escolha da EFPC pelo Ente Federativo e, ainda, ressalta que a única disposição levantada é a utilização do Convênio de Adesão como instrumento jurídico para firmar a relação entre o Ente Federativo e a EFPC escolhida.

A Nota Técnica (item 44) conclui que o modelo de convênio de adesão, previsto no art. 13 da Lei Federal nº. 109/2001 não é compatível com qualquer procedimento licitatório estabelecido na legislação vigente e orienta que o Ente Federativo deverá realizar processo de escolha público observando aos princípios da economicidade, moralidade,

publicidade e eficiência e possibilitando a total transparência aos prestadores de serviços, servidores públicos e a sociedade.

O item 46 da Nota Técnica traz uma orientação muito interessante, vejamos (grifos nossos):

46. A recomendação de um processo público decorre ainda do fato de existir a possibilidade de o Ente Federado poder comparar propostas, principalmente a partir do estabelecimento da Emenda 103/2019, em que passou a ser autorizada a atuação de forma ampla de todas as entidades fechadas que operam neste segmento. No entanto, *o segmento detém características muito específicas que trazem dificuldades de estabelecimento de critérios objetivos de escolha* sendo nesse caso, indispensável a motivação, a apresentação das razões e fundamentações da escolha de uma proposta em detrimento de outra. (ATRICON, 2021).

Conforme pode ser verificado em rápida leitura do item acima, o processo de escolha público traz a possibilidade de comparação de propostas, mas recomenda que os processos não devem estabelecer critérios objetivos de escolha devido à dificuldade de comparação face as características específicas do segmento de previdência complementar.

A decisão deve apresentar razões e fundamentações da escolha de uma proposta em detrimento de outra; isto é, em nossa opinião, um processo seletivo qualitativo, haja vista que a comparação de critérios quantitativos pode restringir a competição e distorcer os resultados, levando a uma tomada de decisão equivocada para o Ente Federativo.

Ficam algumas perguntas para reflexão que demonstram as bases de uma avaliação qualitativa:

- O que é melhor, uma EFPC que é fiscalizada pelo Tribunal de Contas ou outra que não é fiscalizada?
- O que é melhor, uma EFPC que tem experiência com a administração de planos de previdência complementar para servidores públicos ou outra que nunca atuou no serviço público?
- O que é melhor, uma EFPC que se situa próxima a sede do

Ente Federativo, principalmente municipal, ou outra que se situa muito distante?

- O que é melhor, uma EFPC que o Ente Federativo pode participar dos Órgãos de Governança ou outra que o acesso a Governança é dificultado?
- O que é melhor, uma EFPC que guarda os princípios constitucionais do processo público ou outra que tem natureza estritamente privada?

Não queremos dizer que não deve haver parâmetros de análise quantitativa para a tomada de decisão. O processo tem que evitar parâmetros quantitativos que inviabilizam o processo de participação e competição, tais como:

- Pontuação diferenciada para rentabilidade auferida em anos anteriores. Maior pontuação para maior rentabilidade. Esta avaliação não leva em consideração a forma de avaliação dos ativos (na curva ou no mercado) e rentabilidades passadas não asseguram rentabilidades futuras;
- Pontuação diferenciada para volume total de ativos sob gestão. Maior pontuação para maior volume de ativos sob gestão. Esta avaliação, por exemplo, não leva em consideração o tempo de construção da carteira de investimentos; fazendo com que entidades mais antigas tenham melhor pontuação devido ao maior tempo de construção da carteira de investimentos;
- Pontuação diferenciada para quantitativo total de participantes. Maior pontuação para maior quantidade de participantes. Esta avaliação, por exemplo, privilegia as grandes entidades que já possuem todos os funcionários/servidores agregados aos planos de benefícios;
- Pontuação diferenciada para o tempo de experiência em previdência complementar. Maior pontuação para maior quantidade em anos de experiência. Esta avaliação, novamente, privilegia as grandes entidades e não demonstra a experiência na administração de planos de benefícios para os servidores públicos. A realidade privada é diferente da realidade pública;



- Pontuação diferenciada para o grau de escolaridade dos profissionais da Diretoria-Executiva. Maior pontuação para profissionais com Doutorado e Mestrado. Esta avaliação não leva em consideração o tempo de experiência do profissional no mercado de previdência complementar. Ser mestre ou doutor não é característica de conhecimento na gestão previdenciária;
- Pontuação diferenciada para taxa de administração e taxa de carregamento. Maior pontuação para menores taxas administrativas. Esta avaliação não leva em consideração que as bases de cálculo das taxas e o impacto financeiro a longo prazo na reserva do participante são muito diferentes.

Além dos exemplos acima, ainda poderíamos exemplificar outros parâmetros quantitativos que distorcem a base de comparação e, conseqüentemente, a competição, tais como: i) tempo de existência, ii) transparência, iii) aporte inicial, iv) política de investimentos, v) estratégias de divulgação, vi) plano de educação financeira e previdenciária e vii) Código de Ética; entre diversos outros exemplos que uma avaliação de pontuação quantitativa poderá distorcer a decisão no processo de escolha.

### 3.5.2 Lei Federal nº. 14.133/2021

Em 1º de abril de 2021 foi sancionada a Lei Federal nº. 14.133 que estabeleceu normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A Lei Federal nº. 14.133/2021 trouxe no corpo do inciso IX do artigo 75 a possibilidade de realização do processo pela hipótese de dispensa de licitação:

Art. 75. É dispensável de licitação:

[...]

IX – para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integrem a Administração Pública e que tenham sido criados para esse fim específico, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado. (BRASIL, 2021).

Importante ressaltar que a Lei Federal nº. 8.666/1993 também já trazia a mesma previsão de dispensa para convênio direto (artigo 24, VIII), contudo, apenas para órgão ou entidade da administração pública que já tivesse sido criado para esse fim específico em data anterior a 21/06/1993, data da publicação da Lei Federal nº. 8.666/1993.

Desta forma, no contexto da Lei Federal nº. 14.133/2021, os Entes Federativos poderiam contratar EFPC de natureza pública para realizarem a gestão da previdência complementar, haja vista que são Entidades que integram a Administração Pública e que foram criadas para prestar serviços de administração de previdência complementar para servidores públicos.

Antes de adentrar nos comentários sobre as premissas para a dispensa de licitação é importante ressaltar que conforme o inciso II do art. 193 da Lei Federal nº. 14.133/2021 o término da vigência da Lei Federal nº. 8.666/1993 ocorreria em 30/12/23, após decorridos 02 (dois) anos da publicação oficial da Nova Lei de Licitações. O artigo 191 determinou que até o decurso do prazo de que trata o inciso II do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com a Lei Federal nº. 14.133/2021, desde que a opção esteja indicada expressamente no edital ou no instrumento de contratação direta.

As premissas para a dispensa de licitação, nos termos da Lei Federal nº. 14.133/2021, não se limitam a contratação por entidade que integre a Administração Pública e que tenham sido criadas para esse fim específico. Também determina que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado. Esta exigência, no contexto da previdência complementar, é muito simples de ser atendida.

Conforme o Informe Estatístico do 3º Trimestre de 2023<sup>8</sup> da PREVIC, somos 273 EFPC que atuam no Brasil. Das 273 EFPC, temos 38 Públicas Federais, 33 Públicas Estaduais e 12 Públicas Municipais, totalizando 83 EFPC de natureza pública.

No Guia de Previdência Complementar para Entes Federativos, 7ª edição (2023), no anexo 5.4, a ABRAPP apresenta uma listagem de diversas EFPC, de natureza pública ou privada, que possuem planos de previdência multipatrocinados que podem administrar a previdência complementar para os Entes Federativos. Nesta listagem existem, no mínimo, 17 entidades de natureza exclusivamente públicas que se enquadrariam no disposto no inciso IX, do artigo 75 da Lei Federal nº. 14.133/2021.

Neste contexto, atender à exigência de demonstrar que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado, fica, como já dissemos, muito fácil de comprovar. Bastaria apenas solicitar orçamentos para as demais EFPC de natureza pública e, se o Ente considerar necessário, para as EFPC de natureza privada e comprovar que o preço que estaria sendo contratado pelo Ente Federativo atende a compatibilidade com o preço praticado no mercado.

Porém cumpre observar se a Lei de Implantação da Previdência Complementar do Ente Federativo não condiciona a contratação a processo seletivo. Caso condicione, há necessidade de alterar a Lei para realizar o convênio conforme o disposto no inciso IX, do artigo 75 da Lei Federal nº. 14.133/2021.

Exemplificando:

Vamos supor que determinado Município brasileiro, possuidor de RPPS, necessite para atender o disposto na EC nº. 103/2019. Ele poderá contratar a Fundação de Previdência Complementar do Estado

8 Disponível em <https://www.gov.br/previc/pt-br/publicacoes/informe-estatistico-trimestral/2023/informe-estatistico-3-tri-2023.pdf/view>. Acesso em: 14 mar. 2024.

do Espírito Santo – PREVES por dispensa de licitação, nos termos do inciso IX, do artigo 75 da Lei Federal nº. 14.133/2021, desde que atenda as seguintes premissas:

- Que a EFPC comprove ser uma entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criada para esse fim específico.

A PREVES deverá apresentar ao Município brasileiro todos os documentos que comprovam que ela integra a Administração Pública, no caso estadual (Estado do Espírito Santo), tais como: i) Lei Estadual Complementar que autoriza o Poder Executivo a criar a EFPC; ii) Decreto do Poder Executivo que cria a EFPC no âmbito da Administração Pública Estadual e iii) Estatuto Social e outros documentos que possam vir demonstrar a integração ao poder público estadual.

Muito provavelmente, os mesmos documentos apresentados para demonstrar a integração da EFPC à administração pública, serão utilizados para também demonstrar que a PREVES foi criada com o fim específico de administrar a previdência complementar para os servidores públicos estaduais e para qualquer Ente Federativo. No exemplo em questão, com todos os documentos legais apresentados, poderia ser comprovado que a PREVES é uma Fundação de natureza pública, instituída pelo Governo do Estado do Espírito Santo com fim específico de administrar a previdência complementar para os servidores públicos, estaduais e para qualquer Ente Federativo, já tendo como patrocinadores, no caso do Estado do Espírito Santo, os Poderes Executivo, administração direta e indireta, Legislativo e Judiciário, o Ministério Público, o Tribunal de Contas e a Defensoria Pública Estaduais; além de mais 17 (dezesete) Entes Federativos municipais capixabas. É uma Entidade sem fins lucrativos e, neste contexto, os servidores participantes recebem toda a rentabilidade líquida obtida na gestão do portfólio de investimentos. Possui baixo custo administrativo. Não

cobra taxa de administração dos seus participantes. Possui plano de benefícios multipatrocinado aprovado pela PREVIC para qualquer Ente Federativo brasileiro.

- O Ente Federativo deverá demonstrar que o preço contratado é compatível com o praticado no mercado.

O Ente Federativo, com base na Lei de instituição da Previdência Complementar no âmbito da administração municipal dos poderes Executivo e Legislativo e outros documentos, tais como: i) Termo de Referência; ii) Solicitação de orçamentos encaminhados a EFPC multipatrocinadas de natureza pública e, inclusive, a título, exclusivamente, de comparação, para aquelas de natureza privada; iii) Orçamentos enviados pelas EFPC que atenderam as solicitações tempestivamente e iv) Mapa de cotação de preços, entre outros documentos possíveis; poderá, de forma límpida, demonstrar que o preço contratado com a PREVES é compatível com o praticado no mercado.

Desta forma, não há dúvidas sobre a viabilidade da formalização de convênio direto, nos termos do inciso IX, do artigo 75 da Lei Federal nº. 14.133/2021, vez que todos os Entes Federativos, obrigatoriamente, encontram-se sob a tutela desta legislação.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. *Nota Técnica nº 001/2021*. Brasília: ATRICON, 12 abr. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, 1988

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 103, de 1 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições

transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, ano 157, n. 220, 13 nov. 2019a.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. *Diário Oficial da União*, Brasília, ano 159, n. 61, 1 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. Conselho Nacional de Previdência Complementar. Resolução nº 35, de 20 de dezembro de 2019. Dispõe sobre entidades fechadas de previdência complementar e planos de benefícios sujeitos à Lei Complementar nº 108, de 29 de maio de 2001, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, ano 158, n. 38, 26 fev. 2020.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Fundos de Pensão*: coletânea de normas. Brasília: MPS, SPPC, 2015.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Guia da Previdência Complementar dos Entes Federativos*. Brasília: MPS, 2019b.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Guia da Previdência Complementar dos Entes Federativos*. Brasília: MPS, 2023.

MORAIS, Harlan Harlens Pacheco de. Previdência complementar para servidores públicos: a experiência da Fundação de Previdência Complementar do Estado do Rio de Janeiro - RJPrev. *Revista Previdência Complementar*, Brasília, ano 2, n. 2, 2014.


NAJBERG, Sheila; IKEDA, Marcelo. Previdência no Brasil: desafios e limites. In: GIAMBIAGI, Fabio; MOREIRA, Maurício Mesquita (Org.). *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 1999. p. 261-290.

NESSE, Arlete; GIAMBIAGI, Fabio. *Fundamentos da previdência complementar: da administração à gestão de investimentos*. São Paulo: Atlas, 2020.

# 15 **RELAÇÕES DE GÊNERO E COMPOSIÇÃO FAMILIAR NA SITUAÇÃO DE APOSENTADORIA**

## **Cristiane Silva Corrêa**

Possui graduação em Ciências Atuariais (2007), mestrado (2010) e doutorado (2014) em Demografia pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professora do curso de graduação em Ciências Atuariais de 2010 a 2022 na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e a partir de 2022 na Universidade Federal de Sergipe (UFS). Professora do Departamento de Estatística e Ciências Atuariais da UFS. É membro permanente do Programa de Pós-Graduação em Demografia da UFRN (PPGDem). Autora do livro “Premissas Atuariais em Planos Previdenciários: uma visão Atuarial-Demográfica”, e do Simulador Atuarial-demográfico de Regimes Próprios de Previdência Social (Sadeprev). Diretora Administrativa (2021-2022), coordenadora da Comissão de Graduação (2022), e Diretora de Previdência Pública (2023-2024) do Instituto Brasileiro de Atuária (IBA). Atua na área de previdência de servidor público municipal desde 2012 em diferentes projetos e consultorias. Tem experiência na área de Demografia e Ciências Atuariais, atuando principalmente nos seguintes temas: previdência de servidor público, microssimulação, e equilíbrio atuarial.



## 1 INTRODUÇÃO

No Brasil o sistema previdenciário cobre 72,5% da população ocupada entre 16 e 59 anos e 81,7% das pessoas com 60 anos ou mais, retirando 28,23 milhões de pessoas da pobreza (BRASIL, 2016).

O Regime Geral de Previdência Social (RGPS), responsável por 92,1% desse contingente, oferece benefícios de risco e programados (BRASIL, 2016). Os benefícios de risco, como auxílio-doença, pensão por morte, e aposentadoria por invalidez, são benefícios que começam a ser pagos a partir do acontecimento do evento gerador do benefício, que em geral é um evento indesejado, como uma doença ou a morte. Eles impedem a continuidade do trabalho, de forma que há necessidade de que início de pagamento do benefício seja imediato. Já os benefícios programáveis, a aposentadoria por idade e a aposentadoria por tempo de contribuição, são pagos a partir de acontecimentos programáveis e desejáveis, como a sobrevivência até certa idade e a continuidade no mercado de trabalho por vários anos INSS, 2010).

Segundo Caetano (2006), não há uma definição científica e técnica acerca da idade a partir da qual a capacidade laborativa é reduzida, justificando o benefício previdenciário. Contudo, é necessário definir juridicamente um limite de idade objetivo e de fácil averiguação para a elegibilidade aos benefícios. As definições de critérios de idade de aposentadoria passam, portanto, por questões dinâmicas do contexto demográfico, médico, fiscal, político e de mercado de trabalho.

Diferenciais nas condições de trabalho são utilizados como justificativas para a idade mínima de aposentadoria diferenciada para grupos populacionais diferentes. Os professores da educação infantil, do ensino fundamental ou do ensino médio têm seu tempo de contribuição reduzido em cinco anos para a elegibilidade à aposentadoria por tempo de contribuição no RGPS e por tempo e idade no Regime Próprio de



Previdência Social (RPPS) (BRASIL, 1988; INSS, 2010). O trabalhador rural também pode se aposentar por idade pelo RGPS cinco anos mais cedo que os demais trabalhadores (INSS, 2010) em virtude de condições de trabalho mais desgastantes (SCHWARZER, 2005). Mulheres também têm direito à aposentadoria 5 anos mais cedo que os homens, o que lhe compensaria por diferenças no mercado de trabalho e pela dupla jornada (CAETANO, 2006).

Embora seja necessário atender os critérios de elegibilidade para se aposentar, alcançá-los não significam imediata impossibilidade do trabalhador de exercer seu trabalho, de forma que, mesmo podendo se aposentar, alguns trabalhadores decidem não o fazer e continuar trabalhando, ou, ainda, aposentar-se e continuar trabalhando. Diante dessa realidade, o objetivo deste trabalho é identificar fatores de relações de gênero e composição familiar que afetam a decisão de aposentadoria.

A literatura aponta vários fatores que afetam a decisão individual de se aposentar. De forma geral os trabalhadores tentam maximizar seus ganhos e analisam os efeitos de antecipar ou adiar a aposentadoria de acordo com as regras de elegibilidade de cada sistema, as quais podem ser utilizadas para alterar o padrão de saída do mercado de trabalho (Gruber & Wise, 2001). Assim, as regras de aposentadoria definidas no regulamento do plano de benefícios, os efeitos da aplicação do fator previdenciário no valor das aposentadorias do RGPS e do abono de permanência para os servidores ligados a RPPS, por exemplo, foram utilizados para induzir os participantes a se aposentarem mais cedo ou mais tarde (CRUZ, 2011; PENAFIERI; AFONSO, 2013; WINKLEVOSS, 1993).

Ademais, pessoas envolvidas com seu trabalho e que se sentem motivadas ao realizá-lo, que têm controle sobre o próprio trabalho e carga horária flexível tendem a adiar suas aposentadorias (KIN; FELDMAN, 2000; PENGCHAROEN; SHULTZ, 2010; SHACKLOCK;

BRUNETTO, 2005). Entre os fatores relacionados a essa boa relação com o trabalho está a renda e a escolaridade, as quais apresentam relação positiva com o adiamento da aposentadoria (LEGRAND, 1995; MACÊDO *et al.*, 2017). Em contrapartida, pessoas com saúde ruim e que lidam com altos níveis de estresse tendem a antecipar sua aposentadoria (KIN; FELDMAN, 2000; PENGCHAROEN; SHULTZ, 2010; SHACKLOCK; BRUNETTO, 2005).

Por outro lado, se o trabalhador tem expectativa de desenvolver outros trabalhos, remunerados ou voluntários, se há a necessidade de cuidar de outra pessoa, ou se têm a companhia do cônjuge também aposentado é mais provável que ele se aposente logo que atinja os critérios de elegibilidade (BEEHR; GLAZER; NIELSON; FARMER, 2000; CORRÊA; QUEIROZ, 2008; MACÊDO *ET AL.*, 2017). Corrêa e Queiroz (2008), por exemplo, mostram que a decisão de aposentadoria de um cônjuge afeta a decisão do outro. A chance de estar aposentado é, por exemplo, 18 vezes maior se o cônjuge também estiver aposentado para casais acima de 40 anos, homem e mulher. Os autores também mostram que mesmo diante da mesma legislação previdenciária os casais de aposentam de forma diferente em situações diferentes de região, escolaridade e renda, além de haver diferenças significativas na forma de decisão de aposentadoria da mulher da do homem. Para homens, por exemplo, a chance de se aposentar na região Sudeste é maior que de se aposentar nas demais, chegando a ser 2,2 vezes maior que na região Centro-Oeste. Já as mulheres se aposentam mais na região Nordeste e menos na Sudeste.

Por outro lado, efeitos de mudanças na configuração populacional e sua relação com a aposentadoria ainda são fatores pouco estudados. A queda da fecundidade e o aumento da expectativa de vida resultaram em famílias cada vez menores e na maior coresidência de gerações (WAJNMAN, 2012). Se antes a alta fecundidade era responsável pela dificuldade das mulheres em se manterem no mercado de trabalho, agora à atenção aos filhos soma-se a necessidade de cuidado dos

idosos, a qual recai, majoritariamente, sobre as mulheres. Ademais, a redução no número de pessoas por domicílio pode intensificar esse fato, pois assim uma maior necessidade de cuidado tende a recair sobre uma menor quantidade de indivíduos, sobrecarregando os cuidadores familiares, já que o papel do estado e do mercado no cuidado informal na América Latina tem sido insuficiente para suprir as necessidades familiares (CORRÊA, 2016; CORRÊA; QUEIROZ; FAZITO, 2016).

Diante dessa realidade, uma primeira hipótese levantada neste trabalho é que a presença de crianças ou idosos nos domicílios aumente a chance de aposentadoria, sobretudo das mulheres. Dado que com o aumento da expectativa de vida aumentou também a expectativa de vida saudável (Camargos & Gonzaga, 2015), considerou-se idoso que possivelmente necessite de cuidado os idosos maiores de 80 anos, idade a partir da qual a saúde tende a estar mais debilitada (CAMARGOS; GONZAGA, 2015). Como crianças consideraram-se os menores de 12 anos, conforme a definição do Estatuto da Criança e do Adolescente (Brasil, 1990). Nesse raciocínio, analisou-se ainda como o tempo dedicada aos afazeres domésticos afeta a situação estar ou não aposentado.

Por outro lado, há evidências de que o benefício de aposentadoria dos avós auxilia os netos, melhorando seu acesso a alimentação e educação (PÉREZ; TURRA; QUEIROZ, 2007), além de auxiliar os filhos frente a dificuldades de se colocarem no mercado de trabalho (REIS; CAMARGO, 2007). Assim, levantou-se a hipótese de que a configuração domiciliar afeta a decisão de aposentadoria, sendo maior a chance de pessoas em domicílios com filhos e netos se aposentarem para receberem um benefício capaz de auxiliar a si e aos demais familiares.

Outra variável analisada neste trabalho é a relação entre a situação conjugal e a situação de aposentadoria. Embora haja evidências de que a presença de cônjuge ou companheiro no domicílio aumente as chances de estar aposentado, dado que se é elegível à aposentadoria

(CORRÊA; QUEIROZ, 2008; LEGRAND, 1995), é necessário analisar se o fato de já ter vivido com cônjuge ou companheiro também afeta esta decisão. Pessoas que já viveram conjugalmente com outras têm histórias de vida e motivações diferentes das dos solteiros que nunca viveram com cônjuges antes e, portanto, podem ter prioridades de vida e decisões diferentes das dos solteiros e dos casados ou em união. Essa análise ganha importância frente à segunda transição demográfica, com relacionamentos cada vez mais líquidos e instáveis e, fruto disso, novas configurações familiares e domiciliares (ARRIAGADA, 2002).

Os dados da PNAD 2015 e a metodologia utilizados para testar as hipóteses aqui explicitadas são apresentadas na próxima seção, seguida da análise dos resultados. Espera-se, com este trabalho, contribuir para a discussão sobre as motivações individuais e estruturais relacionadas à seguridade, dando suporte ao aprimoramento desta política, em constante reforma, de forma a atender cada vez mais às necessidades das famílias.

## 2 METODOLOGIA

Para analisar a relação entre a situação de aposentadoria e a configuração domiciliar dos indivíduos, neste trabalho utilizou-se dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), de 2015, representativa para regiões metropolitanas, estados e regiões brasileiras. A PNAD 2015 colheu dados sobre 356.904 pessoas, as quais representam 204.860.101 pessoas, sendo 48,5% mulheres e 51,5% homens.

Desta população total foram selecionadas as pessoas identificadas como cumprindo os critérios de elegibilidade à aposentadoria, estando elas aposentadas ou não. Para tanto, foram adotados os critérios de elegibilidade à aposentadoria do RGPS.

Segundo estes critérios, em 2015 a aposentadoria por idade era possível após pelo menos 15 anos de contribuição e 60 anos de idade, se mulher, e 65, se homem. Já a aposentadoria por tempo de contribuição era devida após pelo menos 30 anos de contribuição, se mulher, e 35, se homem. Sabe-se que professores de ensino infantil a médio podem se aposentar 5 anos mais cedo que os demais indivíduos, e que há situações de periculosidade e insalubridade que também permitem a aposentadoria antecipada. Contudo, neste trabalho estas situações não foram consideradas.

No intuito de identificar as pessoas que fazem parte desta população de interesse selecionou-se pessoas que eram contribuintes para instituto de previdência no trabalho principal da semana de referência ou no trabalho anterior. Para verificar os critérios de elegibilidade à aposentadoria assumiu-se como tempo de contribuição o número de anos no trabalho principal da semana de referência ou no trabalho anterior. A população selecionada corresponde a 3.563 pessoas entrevistadas na PNAD, representando 2.088.917 pessoas, ou 1,02% da população total. Desses, 53% são mulheres, conforme a Tabela 1.

Tabela 1 - Distribuição da população de interesse por situação de aposentadoria e sexo, Brasil, 2015.

Sexo	Aposentado		
	Sim	Não	Total
Masculino	17%	30%	47%
Feminino	14%	39%	53%
Total	31%	69%	100%

Fonte: Elaborado pela autora (2024) com microdados da PNAD 2015.

Foram consideradas aposentadas as pessoas que declararam receber normalmente rendimento de aposentadoria de instituto de previdência ou do governo federal, no mês de referência. Da população selecionada, apta a se aposentar, constatou-se que apenas 31% estavam de fato aposentadas e recebendo benefícios previdenciários. Entre as possíveis explicações está a possibilidade de erro na escolha dos critérios de seleção, que podem ter incluído pessoas que não cumprem os critérios de elegibilidade do RGPS o que pode ser efeito de erros de interpretação de resposta. Por exemplo, foram selecionadas as pessoas que contribuíram para a previdência no trabalho anterior. Porém, pode ser que o tempo de contribuição não corresponda a todo o período em que a pessoa declarou estar naquele trabalho. Pode ter havido um período de tempo em que o trabalho foi realizado na informalidade, sem contribuição previdenciária, não contando, portanto, para a elegibilidade à aposentadoria, de forma que houve mais pessoas selecionadas como população de interesse que pessoas que efetivamente podem se aposentar. Outra explicação reside no fato de que nem todas as pessoas decidem se aposentar logo que elegíveis a aposentadoria, seja por vontade de continuar trabalhando, seja por necessidade de continuar naquele emprego. Assim, é esperado que entre a população elegível à aposentadoria houvesse um contingente que não tenha se aposentado.

Para analisar a relação entre estar aposentado ou não dado que é elegível à aposentadoria e as relações de gênero e composição familiar, propôs-se, neste trabalho, um modelo logístico (MCCULLOCH; SEARLE; NEUHAUS, 2011). Entre as variáveis explicativas foram consideradas a região do Brasil, sexo, idade, grupo de anos de estudo e renda, variáveis já apontadas como relacionadas à situação de aposentadoria (KIN; FELDMAN, 2000; LEGRAND, 1995; MACÊDO *et al.*, 2017; PENGCHAROEN; SHULTZ, 2010; SHACKLOCK; BRUNETTO, 2005).

Além dessas, o modelo proposto considera a presença de criança menor de 12 anos no domicílio, a presença de idoso com 80 anos ou mais no domicílio (fora o próprio indivíduo analisado), o número de horas semanais dedicadas a afazeres domésticos, o tipo de domicílio e a situação conjugal (se vive, já viveu, ou nunca viveu com cônjuge ou companheiro)<sup>1</sup>.

Sobre estas variáveis, cabem algumas considerações em virtude das limitações dos dados da PNAD. Com os dados só é possível identificar a relação de parentesco com filho ou cônjuge da pessoa de referência, restando, além dessas, apenas a categoria outro parente como outra possível relação de parentesco, o que limita a categorização das configurações domiciliares.

Assim, para a variável "tipo de domicílio", classificou-se como "unipessoal" o domicílio com apenas uma pessoa, excluindo-se as pessoas cuja condição na unidade domiciliar era pensionista, empregado doméstico ou parente do empregado doméstico. Já a categoria "casal" foi formada pelos domicílios com apenas uma família composto por pessoa de referência e cônjuge, sem a presença de filhos ou outro parente.

A categoria "pais e filhos", que também envolve enteados, é formada i) por domicílios com uma única família com filhos, mas sem a presença de outro parente, situação, esta, em que o pai ou mãe é declarado como pessoa de referência; ou ii) formada por domicílios com uma família com outro parente no domicílio desde que a idade do outro parente seja pelo menos 20 anos maior que a idade da pessoa de referência, situação em que a pessoa de referência seria o filho ou filha do outro parente.

1 Há evidência de que as relações com o trabalho desenvolvido afetam a decisão de aposentadoria. Na PNAD 2015 há uma grande quantidade de perguntas sobre a satisfação com o trabalho desempenhado, mas essas perguntas só são feitas para quem trabalha no setor privado nas atividades agrícola e não agrícola e trabalhadores domésticos (IBGE, 2017). Diante da limitação dos dados, esses aspectos não serão analisados neste trabalho.

Já a categoria "com avós e netos" engloba 4 situações de domicílios com pelo menos 2 famílias: i) pessoa de referência, filho e outro parente, desde que a idade do outro parente seja pelo menos 20 anos mais nova que a do filho da pessoa de referência, a qual seria o suposto avô ou avó do outro parente; ii) pessoa de referência, filho e outro parente, desde que a idade do outro parente seja pelo menos 20 anos mais velha que a da pessoa de referência, a qual seria o suposto filho do avô ou avó; iii) não há filho, mas há pelo menos dois outros parentes, desde que a idade do outro parente mais velho seja pelo menos 20 anos maior que a idade do outro parente mais novo, e este seja pelo menos 20 anos mais velho que a pessoa de referência, de forma que pode se supor que haja pelo menos 3 gerações no domicílio, sendo a pessoa de referência neto do outro parente mais velho; iv) não há filho da pessoa de referência, mas há outro parente, desde que a idade da pessoa de referência seja pelo menos 40 anos maior que a do outro parente mais velho (pessoa de referência é avô do outro parente) ou desde que a idade da pessoa de referência seja pelo menos 40 anos mais novo que a do outro parente mais novo (pessoa de referência é neta do outro parente). Os domicílios que não se encaixaram em nenhuma dessas categorias foram classificados como "outros".

A Tabela 2 apresenta o percentual de pessoas por tipo de domicílio e situação de aposentadoria. Como mostra a tabela, 45% das pessoas selecionadas vivem em domicílios com pais e filhos, 27% em domicílios com casal e apenas 2% vivem em domicílios com avós e netos. Além disso, entre os idosos com 80 anos ou mais no domicílio, cuidou-se para não contabilizar o próprio respondente. 14% das pessoas selecionadas convivem com crianças em seus domicílios e 4% convivem com idosos com 80 anos ou mais. Mas, embora 69% dos elegíveis à aposentadoria vivam com cônjuge ou companheiro, esse percentual é maior entre os aposentados (72%) que entre os que não são aposentados (67%), também conforme apresentado na Tabela 2.



Tabela 2 - Percentual de pessoas com criança no domicílio, com idosos com 80 ou mais no domicílio, por tipo de domicílio e situação conjugal, por situação de aposentadoria, Brasil, 2015.

Variável	Aposentado		Total	
	Sim	Não		
Há criança no domicílio	10%	16%	14%	
Há idoso com 80 ou mais no domicílio	3%	4%	4%	
Tipo de Domicílio	Unipessoal	11%	10%	11%
	Casal	35%	23%	27%
	Pais e filhos	38%	48%	45%
	Com avós e netos	2%	2%	2%
	Outros	14%	16%	15%
Vive em companhia de cônjuge companheiro(a)	Sim	72%	67%	69%
	ou Não, já viveu antes	21%	25%	24%
	Não, nunca viveu	7%	7%	7%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	

Fonte: Elaborado pela autora (2024) com microdados da PNAD 2015.

### 3 RESULTADOS

Com os dados da PNAD descritos, estimou-se o modelo logístico apresentado na Tabela 3 para a situação de estar aposentado, dado que é elegível à aposentadoria. A tabela apresenta o coeficiente estimado, a Razão das chances (RC) e a significância de cada variável. Pelo modelo todas as variáveis são significativas, com exceção da categoria 4 a 7 anos de estudo.

Tabela 3 – Modelo logístico para a chance de estar aposentado dado que é elegível à aposentadoria, Brasil, 2015.

Variável		Coefficiente	Razão das Chances	Signif.
Intercepto	•	-13,25	0,00	0,000
Grandes Regiões	Norte	0,00	1,00	0,000
	Nordeste	0,56	1,76	0,000
	Sudeste	1,05	2,84	0,000
	Sul	1,84	6,29	0,000
	Centro-Oeste	-0,04	0,96	0,020
Sexo	Masculino	0,00	1,00	0,000
	Feminino	0,13	1,14	0,000
Idade		0,18	1,20	0,000
	Menos de 1 ano	0,00	1,00	0,000
	1 a 3 anos	-0,10	0,90	0,000
	4 a 7 anos	-0,02	0,98	0,114
	8 a 10 anos	-0,32	0,73	0,000
	11 a 14 anos	-0,05	0,95	0,000
	15 anos ou mais	-0,25	0,78	0,000
Rendimento mensal de todas as fontes		0,00	1,00011	0,000
Criança menor de 12 anos no domicílio	Não	0,00	1,00	0,000
	Sim	-0,11	0,90	0,000
Idoso com 80 anos ou mais no domicílio	Não	0,00	1,00	0,000
	Sim	-0,52	0,60	0,000
Vive com cônjuge ou companheiro(a)	Sim	0,00	1,00	0,000
	Não, já viveu antes	-0,42	0,66	0,000
	Não, nunca viveu	0,08	1,08	0,000
Horas por semana em afazeres domésticos		0,01	1,01	0,000
Tipo de domicílio	Unipessoal	0,00	1,00	0,000
	Casal	-0,04	0,96	0,000
	Pais e filhos	-0,17	0,85	0,000
	Com avós e netos	0,30	1,35	0,000
	Outros	-0,05	0,95	0,000

Fonte: Elaborado pela autora (2024) com microdados da PNAD 2015.

Como mostra a Tabela 3, apesar de a legislação previdenciária ser a mesma para todo o país, regiões diferentes apresentam probabilidades de aposentadoria diferentes. Pessoas da região Sul são as que têm maior chance de se aposentar ( $RC=6,29$ ), enquanto as do Centro-Oeste são as que têm as menores chances ( $RC=0,96$ ), mesmo cumprindo os requisitos para a aposentadoria. Esses resultados confirmam o encontrado por Corrêa e Queiroz (2008) e por Legrand (1995), pelos quais há maior chance de aposentadoria nas regiões mais desenvolvidas. Esse resultado remete a questionamentos sobre a influência de fatores de acesso aos serviços pode ter na requisição da aposentadoria, assim como a situação econômica de cada região e as expectativas em relação a conseguir outros empregos após a aposentadoria e os tipos de trabalho exercidos em cada região podem afetar a decisão de requerer o benefício. Vale questionar, ainda, se o contexto cultural e a valorização do trabalho de cada região poderiam afetar a decisão de aposentadoria.

Outro resultado é que com o aumento da renda aumenta a chance de uma pessoa estar aposentada. No contexto deste trabalho as pessoas selecionadas já são elegíveis a aposentadoria. Pelas regras brasileiras é possível aposentar-se e continuar trabalhando para aumentar a renda, atitude que é adotada por 86% das pessoas aposentadas na população de interesse deste trabalho. Como a renda analisada aqui se refere à renda total do indivíduo, possivelmente há maior chance de pessoas com maior renda estarem aposentadas porque pessoas aposentadas podem ter maior renda, somando benefícios de aposentadoria e trabalho.

Em relação a relações de gênero e familiares, mulheres têm maior chance de se aposentarem ( $RC = 1,14$ ) em relação aos homens. A literatura indica que por exercerem maior variedade de atividades na família e na sociedade, as mulheres tendem a atribuir menor importância ao trabalho remunerado que os homens, tendo maior facilidade para desenvolver outros tipos de atividades e assumirem outros papéis

(CORRÊA; QUEIROZ, 2008; LUBBEN, 1988; SICOTTE; ALVARADO; LEÓN; ZUNZUNEGUI, 2008), o que poderia contribuir para a maior chance de aposentadoria das mulheres.

Nota-se, ainda, que um aumento na quantidade de horas semanais dedicadas a afazeres domésticos diminui a chance de adiar aposentadoria. Uma hora a mais de afazeres domésticos aumenta a chance de estar aposentado em cerca de 1%. Esse efeito tanto pode se dar porque pessoas que exercem maior carga de atividades domésticas preferem se aposentar, para evitar a sobrecarga de trabalho, quanto pode se dar porque, tendo menor carga no mercado de trabalho formal, os aposentados assumam maior carga de afazeres domésticos. Como essas atividades são exercidas majoritariamente por mulheres (BRUSCHINI, 2006), esses efeitos podem se somar fazendo com que a chance de a mulher se aposentar em relação ao homem se aposentar deve ser ainda maior<sup>2</sup>.

Entre as hipóteses testadas neste trabalho está a de que pessoas dependentes de maior cuidado no domicílio, como crianças e idosos com 80 anos ou mais, poderiam estimular a decisão pela aposentadoria. Contudo, os resultados evidenciaram exatamente o contrário, indicando que a presença desses possíveis dependentes tende a adiar a aposentadoria. Pessoas com idosos maiores de 80 anos em seus domicílios têm apenas 60% da chance de se aposentar de uma pessoa sem idosos no domicílio. Em relação à presença de crianças e razão das chances é de 90%.

Nesse sentido, independentemente da idade dos corresidentes analisou-se a configuração domiciliar. Os resultados mostram que domicílios formados por pais e filhos, somente, são os em que se tem menor chance de estar aposentado mesmo que se seja elegível a aposentadoria (RC=0,85). Mas em domicílios com avós e netos a chance

<sup>2</sup> Foram testados modelos com interações entre sexo e demais variáveis, porém as interações não foram significativas.

de aposentadoria é maior ( $RC=1,35$ ), como se a maior diferença entre as idades indicasse maior necessidade de recursos de benefícios de aposentadoria. Ademais, pessoas que vivem em domicílios apenas com casais têm chance de se aposentar menor ( $CH=0,96$ ) que pessoas que vivem em domicílios unipessoais ( $RC=1,00$ ). Uma possível explicação talvez seja a tendência a esperar pela aposentadoria do companheiro para se aposentar, como defendido por Corrêa & Queiroz (2008) e Queiroz & Souza (2013). Corroborando com essa ideia, como mostra a Tabela 3, pessoas que vivem com cônjuge ou companheiro têm menor chance de se aposentar ( $RC=1,00$ ) que pessoas que nunca viveram ( $RC=1,08$ ), embora tenham maior chance de decidirem se aposentar que as que já viveram com cônjuge ( $RC = 0,66$ ). Esses resultados também confirmam a hipótese de que não só a configuração domiciliar atual afeta a decisão de aposentadoria, como também os históricos de vida.

## 4 CONCLUSÕES

O presente trabalho procurou elucidar como relações de gênero e configuração domiciliar podem afetar a decisão individual de aposentadoria, entre pessoas que são elegíveis ao recebimento do benefício. Para tanto utilizou-se dados da PNAD 2015 e um modelo logístico. Os resultados confirmam as hipóteses levantadas de que as mulheres tendem maior chance de aposentar-se que os homens, principalmente por sua maior dedicação aos afazeres domésticos. Também foi confirmada a hipótese de que a chance de pessoas em domicílios com avós e netos se aposentarem é maior que nos demais domicílios, possivelmente para receberem um benefício capaz de auxiliar a si e aos demais familiares.

Contudo, a presença de dependentes como crianças e idosos com 80 anos ou mais têm efeito de adiamento da aposentadoria, e

não de estímulo, ao contrário do que se supunha inicialmente. Esse resultado pode ser explicado pelo fato de parte do cuidado dedicado a esses indivíduos já estarem sendo contabilizados na variável tempo dedicado a afazeres domésticos. Além disso, as mulheres que têm maior necessidade de dedicarem tempo ao cuidado de seus familiares em geral têm maior dificuldade de se manterem no mercado de trabalho e chegam a se tornarem elegíveis a aposentadoria. Portanto, a população selecionada neste trabalho pode ser exatamente a que não tem dificuldade de conciliar trabalho formal e cuidado familiar, seja pelo tipo de atividade desempenhada ou pelo acesso a serviços e suportes de cuidado que têm. De toda forma, cabem estudos mais aprofundados para compreender esses resultados.

Outro ponto a se destacar é a identificação de que a história de vida afeta a decisão de aposentadoria, o que é constatado pela grande diferença observada entre as razões das chances de se aposentar de pessoas que nunca viveram com cônjuges em relação às que já viveram, ainda que não vivam mais.

Esses resultados corroboram para a maior compreensão das diferentes facetas que envolvem as relações entre as políticas públicas adotadas e as decisões individuais, de forma que uma influencia e é influenciada pela outra. Além de discutir quais são os critérios de elegibilidade à aposentadoria é necessário discutir os anseios e necessidades dos possíveis aposentados, buscando aumentar tanto a qualidade de vida individual quanto as qualidades das relações familiares e domiciliares. Além disso, as projeções sobre beneficiários, tão necessárias em cálculos atuariais na busca do equilíbrio dos sistemas previdenciários no longo prazo, devem considerar os efeitos de possíveis adiamentos na decisão de aposentadoria, de forma a precisar melhor o número de beneficiários.

## REFERÊNCIAS

- ARRIAGADA, Irma. Cambios y desigualdad en las familias latinoamericanas. *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, v.77, ago. 2002.
- BEEHR, Terry A.; GLAZER, Sharon; NIELSON, Norma L.; FARMER, Suzanne. J. Work and Nonwork Predictors of Employees' Retirement Ages. *Journal of Vocational Behavior*, v. 57, n. 2, 2000.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, 1988
- BRASIL. Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, ano 128, n. 135, 16 jul. 1990.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Coordenação-Geral de Estudos Previdenciários. Evolução recente na cobertura previdenciária e seus impactos sobre o nível de pobreza. Informe de Previdência Social, Brasília, v. 28, n. 12, dez. 2016.
- BRUSCHINI, Cristina. Trabalho doméstico: inatividade econômica ou trabalho não-remunerado? *Revista Brasileira de Estudos de População*, v. 23, n. 2, p. 331–353, 2006
- CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. *Fundamentos acerca dos riscos associados à previdência social*. Brasília/Rio de Janeiro: IPEA, 2006. (Texto para discussão, n. 1214).
- CAMARGOS, Mirela Castro Santos; GONZAGA, Marcos Roberto. Viver mais e melhor? Estimativas de expectativa de vida saudável para a população brasileira. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 31, n. 7, p. 1460–1472, 2015.
- CORRÊA, Cristiane Silva. Incidencia de las características de la red de apoyo en la ayuda total recibida por las personas mayores. *Notas de Población*, v. 103, 2016.
- CORRÊA, Cristiane Silva; QUEIROZ, Bernardo Lanza. Inter-relação e fatores associados à decisão e aposentadoria de cônjuges. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 16., 2008, Caxambu. *Anais [...]*. [S. l.]: ABEP, 2008.
- CORRÊA, Cristiane Silva; QUEIROZ, Bernardo Lanza; FAZITO, Dimitri. Relação entre tamanho e estrutura da rede de apoio e o tempo individual dedicado à atenção ao idoso na cidade de São Paulo, 2000. *Revista Brasileira de Estudos de População*, v. 33, n. 1, 2016.
- CRUZ, Mauro André Gouveia da. *Adiando o pós-carreira: um estudo sobre os fatores que levam servidores federais a adiar a aposentadoria em uma instituição de pesquisa*. São José dos Campos: INPE, 2011
- GRUBER, Jonathan; Wise, David. *An International Perspective on Policies for an Aging Society*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. 2001. (Working Paper, n. 8103).

IBGE. Aspectos das relações de trabalho e sindicalização. atual. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

INSS. Instrução Normativa nº 45 INSS/PRES, de 6 de agosto de 2010. Dispõe sobre a administração de informações dos segurados[...]. Diário Oficial da União, Brasília, ano 147, n. 153 11 ago. 2010.

KIN, Seongsu; FELDMAN, Daniel C. Working in retirement: the antecedents of bridge employment and its consequences for quality of life in retirement. *Academy of Management Journal*, v. 43, n. 6, 2000.

LEGRAND, Thomas K. The determinants of men's retirement behaviour in Brazil. *The Journal of Development Studies*, v. 31, n. 5, 1995

LUBBEN, James E. Assessing social networks among elderly populations. *Family & Community Health*. v. 11, n. 3, 1988.

MACÊDO, Luciani Soares Silva, BENDASSOLLI, Pedro F., Torres, Tatiana de Lucena, social representation of retirement and intention of continue working. *Psicologia & Sociedade*, v. 29, 2017.

MCCULLOCH, Charles E.; SEARLE, Shayle R.; NEUHAUS, John M. *Generalized, Linear, and Mixed Models*. Hoboken, EUA: John Wiley & Sons, 2011

PENAFIERI, André Carvalho; AFONSO, Luís Eduardo. O impacto da mudança da regra de cálculo das aposentadorias por tempo de contribuição do INSS: o fator previdenciário é atuarialmente justo? *Economia Aplicada*, v. 17, n. 4, 2013.

PENGCHAROEN, Chanjira; SHULTZ, Kenneth S. The influences on bridge employment decisions. *International Journal of Manpower*, v. 31, n. 3, 2010.

PÉREZ, Elisenda Rentería; TURRA, Cássio Maldonado; QUEIROZ, Bernardo Lanza. Abuelos y nietos, ¿una convivencia beneficiosa para los más jóvenes? El caso de Brasil y Perú. *Papeles de Población*, v. 13, n. 52, 2007.

QUEIROZ, Bernardo Lanza. The determinants of male retirement in urban Brazil. *Nova Economia*, v. 17, n. 1, 2007.

QUEIROZ, Bernardo Lanza; FIGOLI, Moema Gonçalves Bueno. Population aging and the rising costs of public pension in Brazil. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 2011. . (Texto para discussão, n. 438).

QUEIROZ, Bernardo Lanza; SOUZA, Laetícia Rodrigues de. Retirement Incentives and Couples' Labour Supply Decisions. *International Policy Centre for Inclusive Growth*, n. 191 2013.

REIS, Maurício Cortez; CAMARGO, José Márcio. Impactos de aposentadorias e pensões sobre a educação e a participação dos jovens na força de trabalho. *Pesquisa e Planejamento Econômico (PPE)*, v. 37, n. 2, 2007.



SCHWARZER, Helmut. Painei I: Reforma da Previdência de Servidores Públicos - Reforma Brasileira e Tendências Internacionais. In: MPS. Secretaria de Previdência Social. *Seminário Reforma da Previdência: o Brasil e a experiência internacional* (2003): Brasília, DF). Brasília: MPS, 2005. (Coleção Previdência Social, Série Debates; v. 22).

SHACKLOCK, Kate; BRUNETTO, Yvonne. Employees' perceptions of the factors affecting their decisions to retire. *International Journal of Organisational Behaviour*, v. 10, n. 5, 2005

SICOTTE, Maryline; ALVARADO, Beatriz Eugenia; LEÓN, Esther-Maria; ZUNZUNEGUI, Maria-Victoria. Social networks and depressive symptoms among elderly women and men in Havana, Cuba. *Aging & Mental Health*, v. 12, n. 2, 2008

WAJNMAN, S. Demografia das famílias e dos domicílios brasileiros. 161f. Tese (Professor Titular) – Departamento de Demografia, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

WINKLEVOSS, Howard E. *Pension mathematics with numerical illustrations*. 2. ed. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1993.

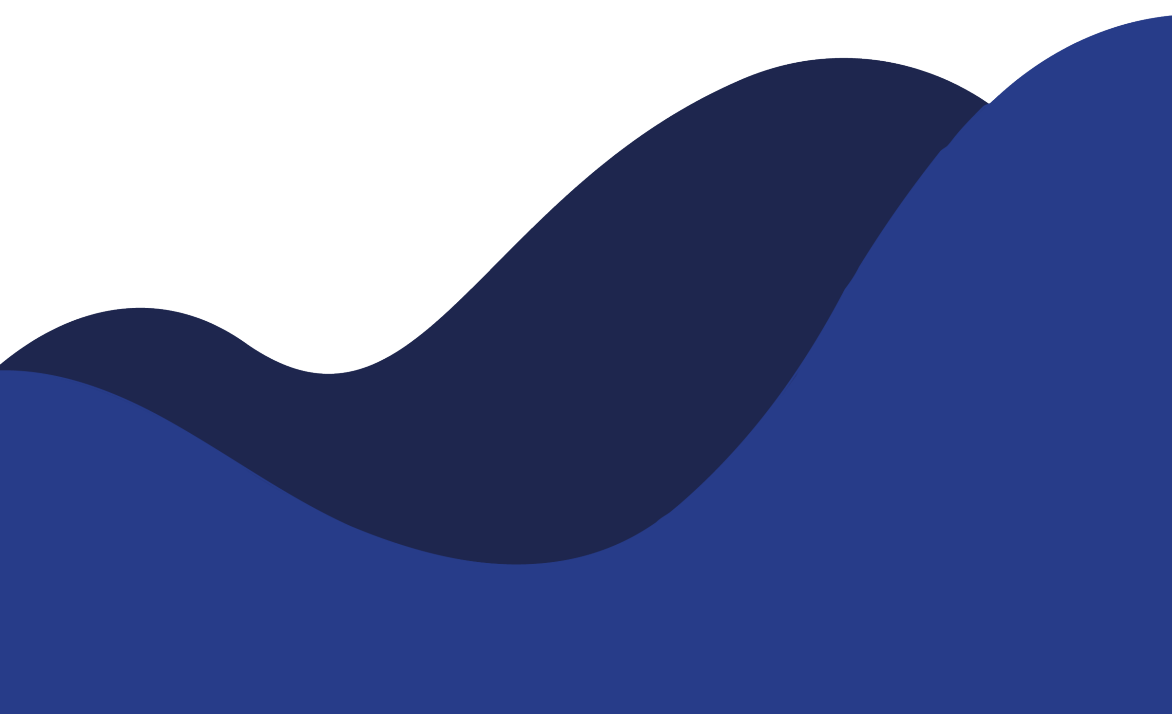
# 16 ANÁLISE DO COMPORTAMENTO DO DIFERIMENTO DA APOSENTADORIA PROGRAMADA DOS SERVIDORES CIVIS DA UNIÃO

## **Jose Bonifacio de Araujo Junior**

Doutor em Ciências Contábeis pela Universidade de Brasília (UnB), Mestre em Ciências Contábeis pela Universidade de Brasília (UnB), Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Cruzeiro do Sul (UNICSUL), Bacharel em Administração pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Licenciado em Matemática pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Atualmente é professor titular da Faculdade Processus e Servidor da Coordenação de Atuária, Contabilidade e Investimentos do Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público do Ministério da Previdência Social.

## **Alan dos Santos de Moura**

Pós-graduado em Demografia e Atuária pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Atuário formado pela Universidade do Rio de Janeiro (UFRJ). Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil lotado no MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL Secretaria do Regime Próprio e Complementar Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público Coordenação-Geral de Atuária, Contabilidade e Investimentos Atuária.



## 1 INTRODUÇÃO

A portaria 1467/2022 estabelece no anexo VI em seu artigo 4º, com relação às hipóteses atuariais e premissas que as formulações e metodologias relativas às hipóteses biométricas, demográficas, econômicas e financeiras e premissas adotadas nas avaliações atuariais deverão ser descritas em Nota Técnica Atuarial (NTA).

Além disso a referida portaria exige que a NTA contemple uma estrutura mínima que inclua a tábua de mortalidade geral (válidos e inválidos), a tábua de entrada em invalidez; tábua de morbidez; alterações futuras no perfil e composição das massas; rotatividade; expectativa de reposição de segurados; estimativas de bases de cálculo de contribuições, remunerações e proventos; e a taxa real de crescimento da base de cálculo das contribuições, remunerações e proventos.

Além da NTA, a portaria 1467, no artigo 35, também exige a elaboração de Relatório de Análise das Hipóteses para comprovação de sua adequação às características da massa de beneficiários do regime. Esse relatório deve contemplar, dentre outras informações, as premissas e hipóteses que foram alteradas ou mantidas em decorrência do Relatório de Análise de Hipóteses.

Dentre essas hipóteses estão a taxa de juros; o crescimento real das remunerações; as probabilidades de ocorrência de morte e invalidez; a proporção de participantes do plano com dependentes que serão elegíveis aos benefícios; a idade de primeira vinculação a regime previdenciário; e a **idade provável de aposentadoria**.

Esta última informação, ou seja, a idade provável de aposentadoria, é estimada por meio de um programa computacional parametrizado com base na legislação vigente o qual verifica o

cumprimento por parte do servidor das regras de aposentadoria e por fim, efetua uma seleção da melhor elegibilidade com base em critérios objetivos.

Sobre essa questão, o artigo 41 da portaria 1467 enfatiza que na estimativa da data provável de entrada em aposentadoria, deverão constar, no Relatório da Avaliação Atuarial, as informações relativas às premissas utilizadas para cálculo das elegibilidades aos benefícios de aposentadoria programada, dentre as quais as condições para determinação das regras permanentes, das regras de transição e do lapso temporal para espera por uma regra mais vantajosa.

A norma contábil NBC TSP 15 define as premissas atuariais como as melhores estimativas da entidade sobre as variáveis que determinarão o custo final de prover benefícios pós-emprego.

Segundo a referida norma contábil as premissas atuariais englobam as premissas demográficas acerca das características futuras dos empregados atuais e antigos (e seus dependentes) que sejam elegíveis aos benefícios, incluindo aspectos como a mortalidade; as taxas de rotatividade, invalidez e aposentadoria antecipada dos empregados; e a proporção de participantes do plano com dependentes que serão elegíveis aos benefícios, dentre outros.

A NBC TSP 15 também estabelece critérios para divulgação das premissas atuariais utilizadas nos cálculos das provisões matemáticas. A referida norma exige, por exemplo, a divulgação de análise de sensibilidade para cada premissa atuarial significativa.

Analisando-se o comportamento das aposentadorias dos servidores civis da União ao longo do tempo, observa-se que, em diversas situações, os servidores, ao cumprirem os requisitos para aposentadoria, optam por postergá-la por alguns anos.

Segundo o Relatório da Avaliação Atuarial da União 2023

anexo ao PLDO 2024, e para o cálculo das provisões matemáticas contabilizadas no Balanço Geral da União (BGU) e 6º Bimestre do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), atualmente, utiliza-se a hipótese que o servidor, ao atingir a idade de elegibilidade, posterga sua aposentadoria por um período de até 7 anos. De outra forma, considera-se que os servidores aguardarão 7 anos, contados da data de cumprimento da melhor elegibilidade, para os ingressos até a EC nº 41/2003 e a primeira idade de elegibilidade para se aposentar, para os ingressos após referida Emenda. Contudo, servidores que ainda não cumpriram, pelo menos uma das regras, não tem diferimento da data da idade provável.

A fim de melhor elucidar essa questão, neste artigo buscou-se analisar a base de dados cadastral dos servidores da união para obtenção de um critério mais consistente para essa premissa.

O objetivo desse trabalho é oferecer alguns *insights* e propor uma metodologia para melhor definição dessa hipótese de "diferimento" da aposentadoria, entendida como o tempo a mais que os servidores, uma vez cumpridos os requisitos de aposentadoria, postergam o exercício da mesma.

## 2 REVISÃO DA LITERATURA

Bezerra (2023) analisou o impacto da variação de premissas atuariais sobre o Custo Normal e a Provisão Matemática de um plano de benefícios oferecido por um Regime Próprio de Previdência Social, utilizando dados de participantes de um plano ofertado por um RPPS. Com base no método de custeio Crédito Unitário Projetado, o autor considerou constantes as premissas idades mínima e média de entrada no mercado de trabalho, a probabilidade de o participante ser casado

e a idade compulsória de aposentadoria.

Bezerra (2023) considerou a variação das premissas da tábua de mortalidade geral, taxa de juros atuarial, incremento salarial e tempo de postergação da aposentadoria e calculou o Custo Normal e a Provisão Matemática. O autor concluiu que a premissa que mais impacta o Custo Normal e a provisão matemática foi a taxa de juros, seguida da postergação da aposentadoria. Além disso, o autor verificou que o efeito da variação conjunta de premissas foi maior que a soma dos efeitos de variações individuais, o que indicaria um impacto não linear da variação das premissas. O autor também chama atenção em seu trabalho para a necessidade de realização de testes de aderências de premissas atuariais.

Na mesma linha, após analisar 1.548 RPPS de municípios brasileiros, Santos Júnior, Azevedo e Andrade (2018), enfatizam que as premissas devem ser bem estimadas e atuarem junto com base de dados fidedignas e consistentes.

Embora o foco fosse Fundos de Pensão, Benelli, Siviero e Costa (2016), mostraram a importância da utilização das premissas adequadas para mensuração do custo do financiamento dos planos de benefícios previdenciários. Essas premissas devem ser de ampla divulgação e de fácil entendimento do público em geral.

Silva (2020), avaliou o impacto na obrigação atuarial das companhias listadas no IBOVESPA patrocinadoras de planos de benefícios, decorrente da análise de sensibilidade das premissas atuariais. A autora analisou empresas que apresentaram informações em Notas Explicativas sobre planos de benefícios pós-emprego, na modalidade de benefício definido (BD) e/ou plano de saúde pós-emprego, no exercício social de 2018. A autora verificou que as premissas mais utilizadas na análise de sensibilidade foram: taxa de

desconto, custos médicos, tábua de mortalidade, crescimento salarial e reajuste de benefícios.

Souza (2020), buscou aplicar modelos atuariais para calcular as alíquotas previdenciárias equilibradas para o benefício de aposentadoria programada (na idade mínima) para o Regime Geral de Previdência Social, tomando como base o texto original e o substitutivo da reforma proposta pelo Governo Michel Temer. O autor aplicou modelos atuariais estáticos e dinâmicos para um indivíduo representativo, ajustando tábuas de mortalidade das Nações Unidas entre 1950 e 2100 e constatou que as alíquotas atuarialmente justas calculadas pelo modelo atuarial dinâmico são maiores do que aquelas obtidas por meio do modelo estático, sobretudo para as mulheres.

### 3 METODOLOGIA

Este trabalho foi elaborado com base em análises quantitativas dos bancos de dados de aposentados civis da União referentes ao exercício de 2024, com data focal da avaliação posicionada em 31/12/2023.

A primeira etapa do trabalho consistiu em validar a base de dados a fim de garantir a consistência das informações. Por se tratar de uma base de dados imensa e coletada de todos os órgãos e todos os poderes da União, é natural que algumas inconsistências precisem ser ajustadas.

A referida base original possui 488.659 aposentados, sendo 261.708 observações/indivíduos do sexo feminino e 226.951 do sexo masculino.

Optou-se neste estudo por excluir os aposentados pelo motivo de invalidez, tendo em vista que o foco deste trabalho são aposentadorias programadas de válidos.

Também foram excluídos da base as observações em que a data da primeira elegibilidade e a data de aposentadoria não estavam disponíveis.

Com relação à idade de elegibilidade e idade de aposentadoria, também foram encontrados alguns valores discrepantes.

Optou-se, neste trabalho, por considerar-se apenas as observações em que a idade de elegibilidade fosse maior ou igual a 45 anos e a idade de aposentadoria fosse maior ou igual a 50 e menor ou igual a 75 anos.

Essas exclusões reduziram a amostra para 205.680 observações.

Em seguida foi calculado o diferimento da aposentadoria como a diferença entre a idade de aposentadoria e a idade de elegibilidade (cumprimento dos requisitos).

Foram identificados 85 casos de diferimento negativo, ou seja, em que a idade de elegibilidade é maior que a idade de aposentadoria. Como não é possível a aposentadoria anterior à data de cumprimento dos requisitos, essas observações foram tratadas como inconsistências e foram removidas da amostra para fins deste estudo.

Por fim, optou-se por se restringir a análise aos servidores cuja data de aposentadoria está entre 01/01/2003 e 31/12/2022, totalizando, assim, um período de 20 anos.

A amostra final desse estudo foi de 199.434 observações, distribuídas ano a ano conforme mostra o quadro 1.



Quadro 1 - Composição da amostra final por ano de aposentadoria

Ano	Nr. Obs
2022	11.050
2021	9.141
2020	12.445
2019	33.453
2018	15.519
2017	18.204
2016	12.244
2015	12.634
2014	11.415
2013	11.868
2012	11.070
2011	10.465
2010	8.722
2009	7.830
2008	4.826
2007	3.954
2006	2.496
2005	1.625
2004	527
2003	109
<b>TOTAL</b>	<b>199.597</b>

Fonte: elaborado pelos autores (2024) com dados da SRPC-MPS.

É possível observar que a maior parte das observações está concentrada nos anos de 2009 em diante. Com relação a distribuição da amostra por sexo, o quadro 2 traz essa informação.

Quadro 2 - Composição da amostra final por sexo

<b>Sexo</b>	<b>Nr. Obs</b>
<b>F</b>	<b>103687</b>
<b>M</b>	<b>95910</b>
<b>Total</b>	<b>199597</b>

Fonte: elaborado pelos autores (2024) com dados da SRPC-MPS.

Observa-se que a distribuição por sexo é mais ou menos equilibrada, com um pouco mais de mulheres do que homens.

Examinou-se também a composição da amostra por grau de escolaridade do cargo. As observações com informações inconsistentes ou faltantes (7.230 observações) foram incluídas no grupo do nível médio.

Quadro 3 - Composição da amostra final por escolaridade

<b>Escolaridade</b>	<b>Nr. Obs</b>
<b>NM</b>	<b>116.691</b>
<b>NS</b>	<b>82.906</b>
<b>Total</b>	<b>199.597</b>

Fonte: Elaborado pelos autores (2024) com dados da SRPC-MPS.

Como mostra o quadro 3, a maior parte dos indivíduos da amostra são de nível médio.

O próximo passo consistiu em obter-se estatísticas descritivas para as variáveis analisadas no estudo.

Quadro 4 - Estatísticas Descritivas das idades de elegibilidade, aposentadoria e diferimento

	<b>idd_eleg</b>	<b>idd_apos</b>	<b>difer</b>
<b>count</b>	198.746	198.746	198.746
<b>mean</b>	56,15	61,25	5,09
<b>std</b>	4,55	5,25	4,10
<b>min</b>	45,01	50,00	0,00
<b>25%</b>	53,00	57,26	1,85
<b>50%</b>	55,51	60,70	4,06
<b>75%</b>	59,12	64,97	7,43
<b>max</b>	75,00	75,00	19,04

Fonte: Elaborado pelos autores (2024) com dados da SRPC-MPS.

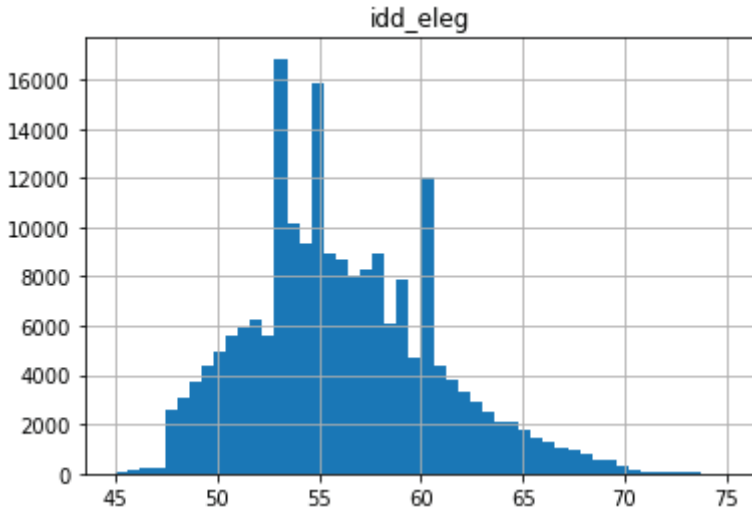
Considerando-se a amostra geral, observa-se uma idade média de elegibilidade de 56 anos e aposentadoria de 61, aproximadamente. O diferimento médio foi de aproximadamente 5 anos com desvio-padrão de 4 anos, evidenciando um alto grau de dispersão.

A idade de elegibilidade varia de 45 anos a 75. A idade de aposentadoria varia de 50 a 75 anos e o diferimento varia de 0 a 19 anos.

Histogramas de frequência também foram gerados para as variáveis de interesse neste estudo, a fim de examinar o formato de suas distribuições.

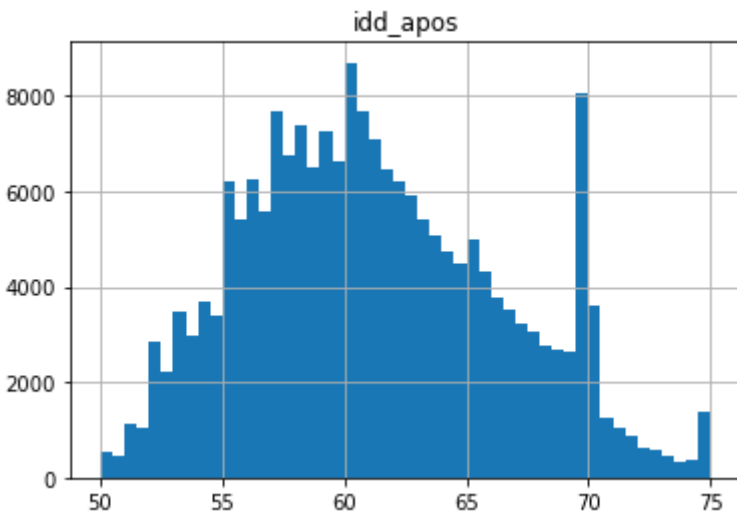
Como mostram as figuras 1, 2 e 3, apenas a variável idade de aposentadoria apresenta um formato mais próximo de uma distribuição normal/Gaussiana. As outras duas variáveis possuem um alto grau de assimetria, principalmente a variável diferimento.

Figura 1 - Histogramas de frequências - amostra geral - Idade Elegível



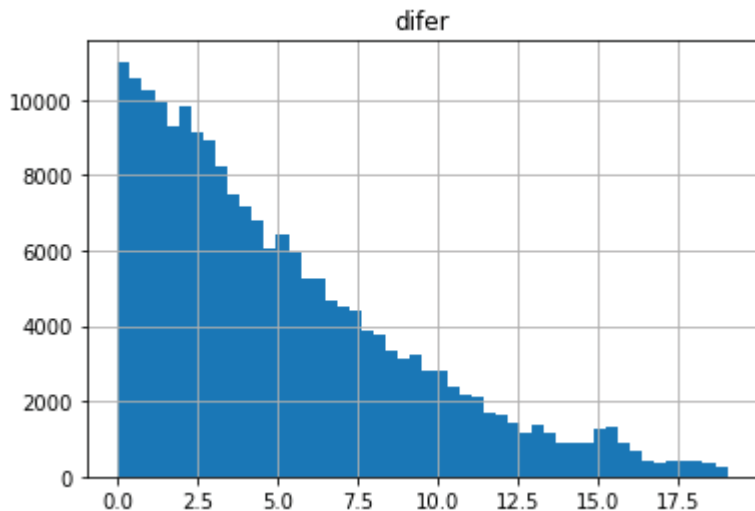
Fonte: Elaborado pelos autores (2024) com dados da SRPC-MPS.

Figura 2 - Histogramas de frequências - amostra geral - Idade de Aposentadoria



Fonte: Elaborado pelos autores (2024) com dados da SRPC-MPS.

Figura 3 - Histogramas de frequências - amostra geral - Diferimento de Aposentadoria



Fonte: Elaborado pelos autores (2024) com dados da SRPC-MPS

As estatísticas descritivas também foram calculadas por sexo e por escolaridade como mostra o quadro 5.

Quadro 5 - Estatísticas descritivas por Sexo e Escolaridade

FEM - NM				FEM - NS			
	idd_eleg	idd_apos	difer		idd_eleg	idd_apos	difer
<b>count</b>	64.422	64.422	64.422	<b>count</b>	38.857	38.857	38.857
<b>mean</b>	54,4	59,8	5,4	<b>mean</b>	54,9	59,9	5,1
<b>std</b>	4,6	5,4	4,2	<b>std</b>	4,2	5,2	4,2
<b>min</b>	45,0	50,0	0,0	<b>min</b>	45,0	50,0	0,0
<b>25%</b>	51,1	55,5	2,0	<b>25%</b>	51,9	55,9	1,7
<b>50%</b>	53,5	58,8	4,3	<b>50%</b>	54,8	59,1	4,0
<b>75%</b>	56,3	63,4	7,8	<b>75%</b>	56,9	63,3	7,4
<b>max</b>	74,6	75,0	19,0	<b>max</b>	75,0	75,0	19,0

MASC - NM				MASC - NS			
	idd_eleg	idd_apos	difer		idd_eleg	idd_apos	difer
<b>count</b>	51.861	51.861	51.861	<b>count</b>	43.606	43.606	43.606
<b>mean</b>	57,6	62,7	5,1	<b>mean</b>	58,3	63,0	4,7
<b>std</b>	3,8	4,6	4,0	<b>std</b>	4,1	4,9	3,9
<b>min</b>	45,0	50,0	0,0	<b>min</b>	45,0	50,0	0,0
<b>25%</b>	54,7	59,1	1,9	<b>25%</b>	55,3	59,5	1,6
<b>50%</b>	57,3	61,8	4,1	<b>50%</b>	58,3	62,5	3,7
<b>75%</b>	60,0	65,9	7,5	<b>75%</b>	60,6	66,5	6,8
<b>max</b>	75,0	75,0	19,0	<b>max</b>	75,0	75,0	19,0

Fonte: Elaborado pelos autores (2024) com dados da SRPC-MPS.

É possível observar que as mulheres tendem a postergar a aposentadoria mais que os homens, muito embora a diferença não seja grande.

Também se nota que os servidores de nível médio tendem a postergar mais que os de nível superior.

## 4 RESULTADOS

No intuito de se obter uma medida mais precisa de diferimento da aposentadoria, foram estimados modelos de regressão linear com as variáveis de interesse neste estudo.

A ideia é verificar se, na data da avaliação, o tempo faltante para atingir a idade de elegibilidade tem alguma influência sobre o diferimento, ou seja, no tempo a mais que o servidor espera para se aposentar, após ter cumprido os requisitos.

Assim, inicialmente foram calculadas as idades dos aposentados em 31/12/2002. Em seguida calculou-se por diferença (idade de elegibilidade - idade em 31/12/2002), o tempo faltante para cumprimento dos requisitos.

Foram identificadas 688 observações onde o esse tempo faltando foi negativo, indicando que o servidor estava "iminente" em 31/12/2002, ou seja, ele já tinha cumprido os requisitos para se aposentar. Essas observações foram excluídas da amostra.

O modelo de regressão linear usado neste estudo foi estimado com base no métodos dos mínimos quadrados ordinários (OLS) utilizando-se o pacote *statsmodels* no python, na forma da equação 1.

(1)

$$difer_i = \beta_0 + \beta_1 idd\_eleg_i + \beta_2 idd\_2002_i + u_i$$

Onde:

difer\_i = diferimento de aposentadoria observado do indivíduo i

idd\_eleg = idade de elegibilidade do indivíduo i

idd\_2002 = idade em 31/12/2002 do indivíduo i

Os resultados (*ouputs*) da regressão são apresentados na figura 4.

Figura 4 - Outputs da Regressão - Amostra Completa

OLS Regression Results						
Dep. Variable:	difer	R-squared:	0.338			
Model:	OLS	Adj. R-squared:	0.338			
Method:	Least Squares	F-statistic:	5.077e+04			
Date:	Sat, 16 Mar 2024	Prob (F-statistic):	0.00			
Time:	11:18:03	Log-Likelihood:	-5.2145e+05			
No. Observations:	198746	AIC:	1.043e+06			
Df Residuals:	198743	BIC:	1.043e+06			
Df Model:	2					
Covariance Type:	nonrobust					
	coef	std err	t	P> t	[0.025	0.975]
const	16.2119	0.093	174.184	0.000	16.030	16.394
idd_eleg	-0.5783	0.002	-284.512	0.000	-0.582	-0.574
idd_2002	0.4428	0.002	283.231	0.000	0.440	0.446
Omnibus:	5622.099	Durbin-Watson:	1.702			
Prob(Omnibus):	0.000	Jarque-Bera (JB):	6105.632			
Skew:	0.428	Prob(JB):	0.00			
Kurtosis:	2.933	Cond. No.	924.			

Fonte: Elaborado pelos autores (2024) com dados da SRPC-MPS.

Como mostra a mesma figura 4, todos os coeficientes da regressão foram estatisticamente significativos.

O coeficiente da variável "idd\_eleg" é negativo, indicando uma relação inversa entre essa idade e o diferimento, ou seja, quanto maior a idade de elegibilidade, menor tende a ser o diferimento de aposentadoria.

Já o coeficiente da variável "idd\_2002" foi positivo, indicando uma relação direta com o diferimento, ou seja, quanto maior a idade do indivíduo na data da avaliação, maior tende a ser o diferimento de aposentadoria deste.

Com base nos coeficientes obtidos na estimação do modelo de regressão, foi elaborada uma tabela com valores de diferimento esperado para diferentes idades na data da avaliação e idades de elegibilidade. Essa tabela está demonstrada no quadro 6 a seguir.

Quadro 6 - Proposta de valores de diferimento de aposentadoria - Amostra Completa

		const	16,3	b1	-0,6	b2	0,44																				
idd_2002	idd_eleg	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75
27	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
28	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
29	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
30	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
31	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
32	1	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
33	2	1	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
34	2	2	1	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
35	3	2	2	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
36	3	3	2	2	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
37	4	3	3	2	1	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
38	4	4	3	2	2	1	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
39	5	4	3	3	2	2	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
40	5	4	3	3	2	2	1	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
41	5	5	4	4	3	3	2	1	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
42	6	5	5	4	4	3	2	2	1	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
43	6	6	5	5	4	3	3	2	2	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
44	7	6	6	5	4	4	3	3	2	2	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
45	7	7	6	6	5	4	4	3	3	2	1	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
46	8	7	7	6	6	5	4	4	3	2	2	1	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
47	8	8	7	6	6	5	5	4	3	3	2	2	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
48	9	8	7	7	6	6	5	4	4	3	3	2	2	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
49	9	8	8	7	7	6	6	5	4	4	3	3	2	1	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
50	-	9	8	8	7	7	6	6	5	4	4	3	2	2	1	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
51	-	-	9	8	8	7	6	6	5	4	4	3	2	2	1	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
52	-	-	-	9	8	7	7	6	6	5	5	4	3	3	2	2	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
53	-	-	-	-	8	8	7	7	6	6	5	4	4	3	3	2	1	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-
54	-	-	-	-	-	8	8	7	7	6	6	5	4	4	3	3	2	1	1	0	-	-	-	-	-	-	-
55	-	-	-	-	-	-	8	7	7	6	6	5	4	4	3	2	2	1	1	0	-	-	-	-	-	-	-
56	-	-	-	-	-	-	-	8	7	7	6	6	5	4	4	3	3	2	2	1	1	0	-	-	-	-	-
57	-	-	-	-	-	-	-	-	8	7	7	6	6	5	4	4	3	3	2	2	1	1	0	-	-	-	-
58	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8	7	7	6	6	5	4	4	3	3	2	2	1	1	0	-	-	-
59	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8	7	6	6	5	4	4	3	2	2	1	1	1	0	-	-	-
60	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7	6	6	5	4	4	3	2	2	1	1	1	0	-	-	-
61	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7	7	6	6	5	4	4	3	3	2	2	1	1	0	-
62	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7	7	6	5	4	4	3	3	2	2	1	1	1	-
63	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7	7	6	5	4	4	3	2	2	1	1	1	-
64	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7	6	6	5	4	4	3	2	2	1	1	-
65	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7	6	6	5	4	4	3	2	2	1	-
66	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7	6	6	5	4	4	3	2	1	-
67	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7	6	6	5	4	3	2	1	-

Fonte: Elaborado pelos autores (2024) com dados da SRPC-MPS.



Os resultados do quadro 6 podem ser interpretados da seguinte forma: por exemplo, um indivíduo que, na data da avaliação, tem 28 anos, teria diferimento zero para qualquer idade de elegibilidade. Ou seja, espera-se que um indivíduo de 28 anos, qualquer seja sua idade de elegibilidade, não postergue em nenhum ano sua aposentadoria.

Por outro lado, um indivíduo de 50 anos, que cumpre os requisitos com 51 anos, ainda esperaria 9 anos para se aposentar, exercendo seu direito aos 60 anos de idade.

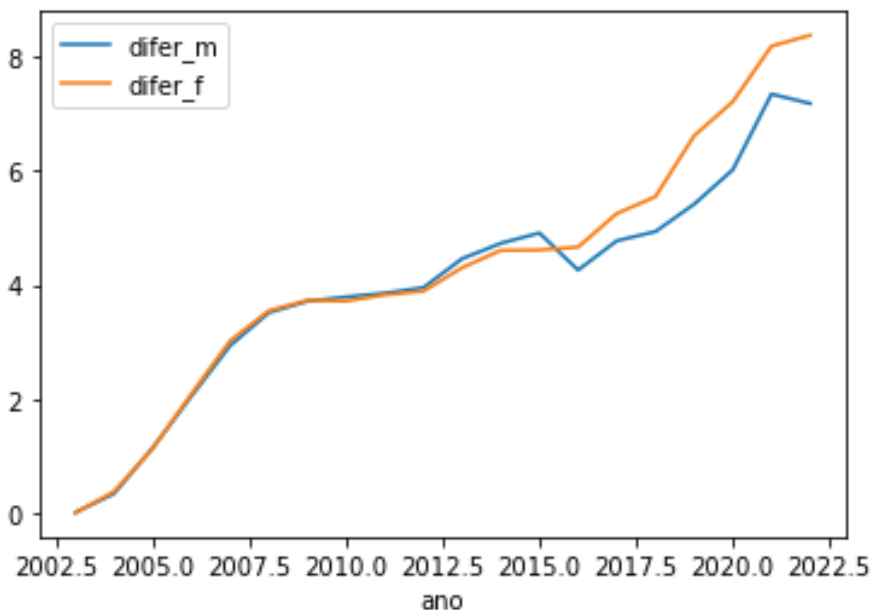
Essas mesmas análises foram efetuadas segregando a amostra por sexo e escolaridade. Os resultados das regressões e das matrizes de diferimento (por idade na data da avaliação e idade elegível) são apresentadas, respectivamente, nos anexos I e II.

Uma limitação dessas análises é que se optou por um posicionamento arbitrário da amostra na data base de 31/12/2002. Contudo, é possível que o comportamento de aposentadoria mude ao longo do tempo, nesse caso os coeficientes dessas regressões estimadas com base em dados passados podem não mais representar adequadamente o comportamento futuro.

Para analisar essa questão temporal dos diferimentos, foi calculado, ano a ano e também mês a mês, para todo o período da amostra (2003 a 2022), os valores médios dos diferimentos de aposentadoria dos indivíduos.

A figura 5 mostra a evolução dos diferimentos médios anuais, separado por sexo.

Figura 5 - Evolução dos valores médios de diferimento de aposentadoria no tempo



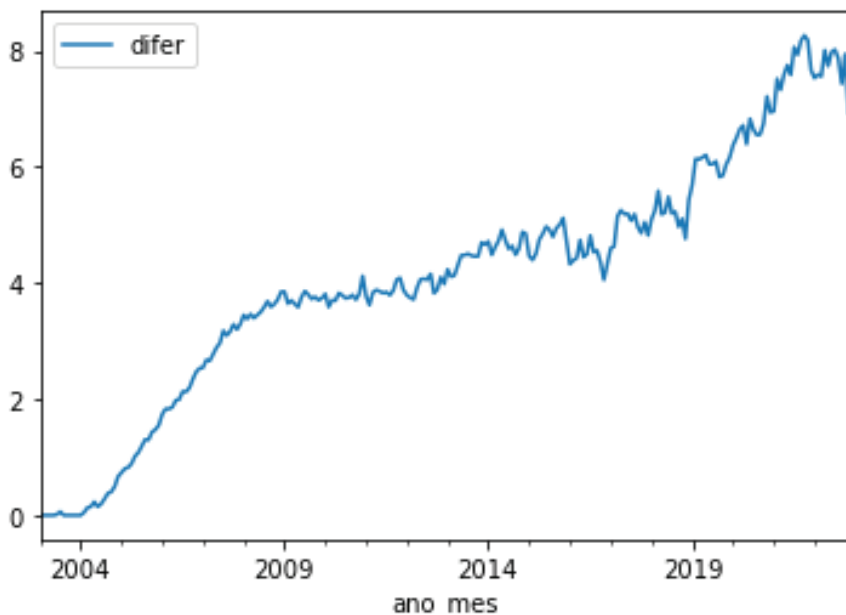
Fonte: Elaborado pelos autores (2024) com dados da SRPC-MPS.

É possível perceber uma tendência de aumento nos diferimentos médios, ou seja, à medida que o tempo passa, os servidores estão postergando cada vez mais sua aposentadoria. A figura 6 mostra a evolução dos diferimentos médios mensais, para toda a amostra.

Quando observamos o dado mensal, é possível enxergar um pouco mais de volatilidade e sazonalidade, contudo, no longo prazo, parece haver realmente uma tendência de alta nos valores médios dos diferimentos.

Entretanto, nos últimos meses da amostra, houve uma redução nesses, o que pode estar indicando uma reversão na tendência de aumento no diferimento médio.

Figura 6 - Evolução dos valores médios mensais de diferimento de aposentadoria



Fonte: Elaborado pelos autores (2024) com dados da SRPC-MPS.

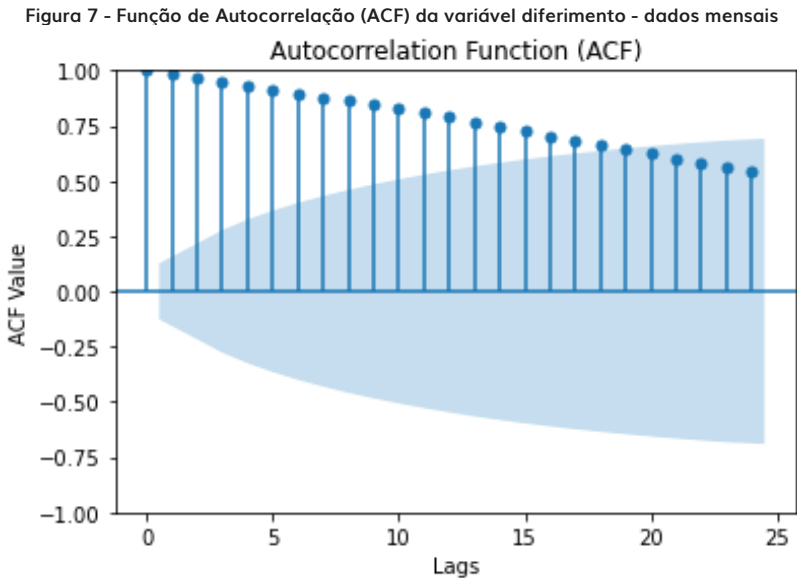
A fim de investigar melhor essa questão e elaborar uma análise prospectiva acerca dessa variável, foi efetuado uma análise de séries temporais, com a qual será possível também, prever o comportamento futuro dessa variável.

O primeiro passo em uma análise de séries temporais, é checar se as mesmas são ou não estacionárias, para se evitar que se obtenham regressões espúrias.

Uma forma de avaliar essa questão é por meio da função de autocorrelação (ACF) da série temporal. O ACF mede a correlação entre um período da série e seus valores defasados no tempo.

Quando a série é estacionária, os valores do ACF despencam rapidamente, indicando que existe pouca correlação entre os valores atuais e as suas diferentes defasagens no tempo.

A figura 7 mostra os valores do ACF para a variável diferimento para até 24 defasagens, com dados mensais.



Fonte: Elaborado pelos autores (2024) com dados da SRPC-MPS.

Existe evidência de não estacionariedade nesta série tendo em vista os valores das autocorrelações são persistentes para diferentes defasagens.

Para examinar melhor essa questão da estacionariedade, existe o teste de raízes unitárias *Augmented Dickey-Fuller* (ADF) proposto por Dickey e Fuller (1979). A hipótese nula desse teste é a de que existe uma raiz unitária na série e portanto a mesma é não estacionária.

Os resultados do teste ADF para a variável diferimento são apresentados na figura 8 a seguir.

Os resultados do teste ADF confirmam a evidência já trazida pela função de autocorrelação (ACF) de que a série diferimento é não estacionária. Com p-valor de aproximadamente 0,21, não é possível se

rejeitar a hipótese de nula de que existem uma raiz unitária na série e, portanto, a mesma é não estacionária.

Figura 8 - Resultado do teste ADF (Augmented Dickey-Fuller) para a variável diferimento - dados mensais

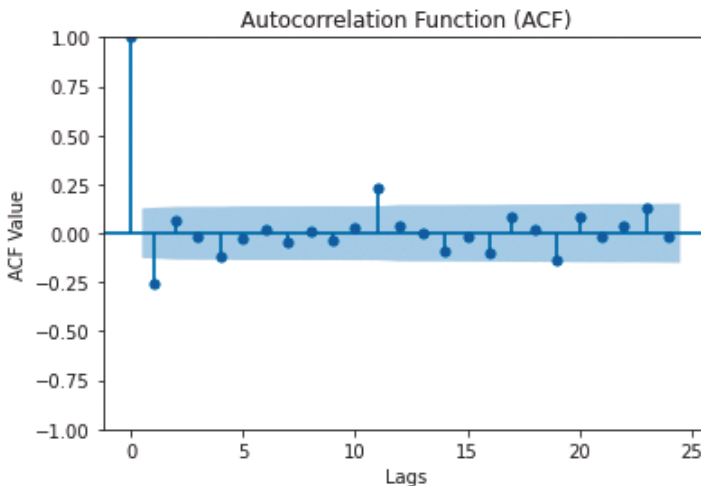
```
-----  
ADF Test Results  
Null Hypothesis: The series has a unit root (non-stationary)  
ADF-Statistic: -2.774836976946229  
P-Value: 0.20633999620203758  
Number of lags: 12  
Number of observations: 227  
Critical Values: {'1%': -3.999214656236089, '5%': -3.4300102058154156, '10%':  
-3.1385183923675672}
```

Fonte: Elaborado pelos autores (2024) com dados da SRPC-MPS.

Quando isso ocorre, é necessário aplicar transformações na série original a fim de torná-la estacionária. Um caminho possível é se trabalhar com a série em primeira diferença (delta).

Após aplicar a primeira diferença na série original, os resultados da função de autocorrelação (ACF) mudam radicalmente, como mostra a figura 9.

Figura 9 - Função de Autocorrelação (ACF) da variável diferimento - Primeira Diferença



Fonte: Elaborado pelos autores (2024) com dados da SRPC-MPS.

Os resultados do teste ADF também mudam, de forma que é possível se rejeitar a hipótese de não estacionariedade ao nível de significância de 10% como mostra a figura 10:

Figura 10 - Resultado do teste ADF (Augmented Dickey-Fuller) para a variável diferimento - Primeira Diferença

**ADF Test Results**  
**Null Hypothesis: The series has a unit root (non-stationary)**  
**ADF-Statistic: -3.219352030727279**  
**P-Value: 0.08061408049281343**  
**Number of lags: 11**  
**Number of observations: 227**  
**Critical Values: {'1%': -3.999214656236089, '5%': -3.4300102058154156, '10%': -3.1385183923675672}**

Fonte: Elaborado pelos autores (2024) com dados da SRPC-MPS.

O próximo passo consiste na estimação de modelos autorregressivos de séries temporais para que se obtenham projeções para a variável diferimento.

Segundo Brooks (2019), um modelo auto-regressivo é aquele em que o valor da variável  $Y$  depende apenas dos seus próprios valores defasados, mais um termo de erro (ruído branco) como mostra a equação 2:

(2)

$$y_t = \mu + \phi_1 y_{t-1} + \phi_2 y_{t-2} + \dots + \phi_p y_{t-p} + u_t$$

Um processo ARMA(p,q), segundo Brooks (2019), é aquele que combina processos auto-regressivos - AR (p) com processos de médias móveis - MA (a) como mostra a equação 3.

(3)

$$y_t = \mu + \phi_1 y_{t-1} + \phi_2 y_{t-2} + \dots + \phi_p y_{t-p} + \theta_1 u_{t-1} + \theta_2 u_{t-2} + \dots + \theta_q u_{t-q} + u_t$$

Segundo Gujarati (2006), os modelos ARMA partem da premissa de que as séries são estacionárias, assim, se for necessário diferenciar uma série para torná-la estacionária para aplicação do modelo ARMA (p,q), este se torna um modelo ARIMA (p,d,q), isto é, um modelo auto-regressivo integrado e de médias móveis, onde *d* é o número de diferenciações necessárias para tornar a série estacionária.

Neste trabalho, foram estimados 100 modelos ARIMA e foram calculados os erros de previsão (**ex-post**) de cada um deles. Nestas estimações, 85% (**train**) da amostra foi usada para estimar os modelos e os 15% (**test**) restantes para testar a capacidade preditiva dos mesmos.

O quadro 7 mostra os resultados dos RMSE (*root mean squared error*), ou seja, raiz quadrática média dos erros de previsão, dos 10 melhores modelos ARIMA estimados, isto é, dos modelos com menor erros de previsão (RMSE).

Quadro 7 - 10 melhores modelos ARIMA (menor RMSE)

<b>Modelo</b>	<b>RMSE</b>
6_1_8	0,652213
1_1_6	0,655287
4_1_9	0,666219
6_1_9	0,679502
5_1_9	0,680051
1_1_8	0,687686
8_1_6	0,699723
4_1_8	0,712524
1_1_5	0,730024
2_1_6	0,730828

Fonte: Elaborado pelos autores (2024) com dados da SRPC-MPS.

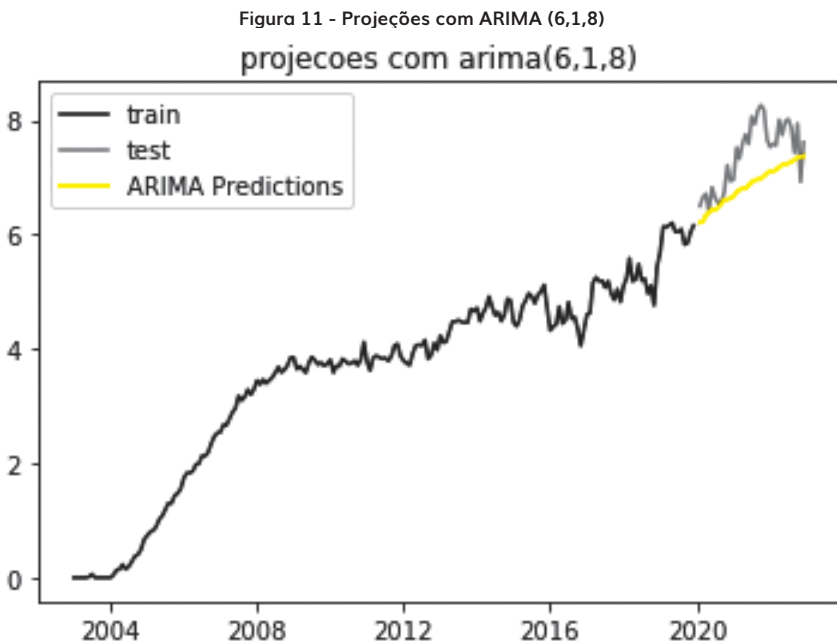
O melhor modelo de previsão para a variável diferimento é um ARIMA (6,1,8), com um RMSE de 0,65.

A figura 11 mostra graficamente a qualidade das previsões.

Uma vez selecionado o melhor modelo de previsão, efetuou-se uma projeção ex-ante do diferimento para o ano de 2023 conforme mostra a Figura 12.

Como a Avaliação da União atualmente é feita com dados anuais, uma possibilidade é se calcular a média das projeções para cada um dos meses de 2023.

A média das projeções ex-ante de 2023 é aproximadamente igual a **7,7 anos**. Esse valor poderia ser atualizado ano a ano, à medida que novos dados são incorporados ao modelo e nossas projeções são efetuadas.



Fonte: Elaborado pelos autores (2024) com dados da SRPC-MPS



Figura 12 - Projeções ex-ante com ARIMA (6.,1,8)

<b>2023-01-01</b>	<b>7.582782</b>
<b>2023-02-01</b>	<b>7.534340</b>
<b>2023-03-01</b>	<b>7.804254</b>
<b>2023-04-01</b>	<b>7.525146</b>
<b>2023-05-01</b>	<b>7.555036</b>
<b>2023-06-01</b>	<b>7.733022</b>
<b>2023-07-01</b>	<b>7.702490</b>
<b>2023-08-01</b>	<b>7.759977</b>
<b>2023-09-01</b>	<b>7.812721</b>
<b>2023-10-01</b>	<b>7.641459</b>
<b>2023-11-01</b>	<b>7.757231</b>
<b>2023-12-01</b>	<b>7.906291</b>

Fonte: Elaborado pelos autores (2024) com dados da SRPC-MPS

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme demonstrado neste artigo, não é de fácil solução a previsão da premissa de diferimento da idade de aposentadoria programada. Baseado-se no Princípio da Prudência, tais mudanças devem ser muito estudadas e utilizadas com parcimônia.

Acrescentar algum diferimento na aposentadoria da massa que, atualmente, não tem direito a uma elegibilidade, tem o efeito de diminuição do passivo atuarial. Portanto, para estudos futuros, sugere-se testes de sensibilidade para possível mudança da premissa atual, os quais poderiam ser incorporados no Relatório da Avaliação da União (anexo do PLDO).

Acredita-se que um critério móvel, baseado em um modelo de

regressão, ajudaria a melhorar o critério atual de 7 anos para todos independentemente da idade, sexo ou escolaridade.

Em estudos mais aprimorados, poderão ser analisados padrão temporal para os coeficientes com base em outros modelos econométricos ou com algum algoritmo de aprendizagem de máquina (*machine learning*).

## REFERÊNCIAS

- BENELLI, Paloma Maria; SIVIERO, Pamila Cristina Lima; COSTA, Leonardo Henrique. Estudo sobre as premissas atuariais no âmbito dos fundos de pensão. *Revista Brasileira de Risco e Seguro*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 20, p. 153-188, out. 2015/mar. 2016.
- BEZERRA, Arthur Mauricio Rodrigues. *Análise de sensibilidade de premissas atuariais: o caso de um RPPS paraibano*. 2023. Trabalho de Conclusão do Curso (Bacharelado em Ciências Atuariais) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2023.
- BROOKS Chris. *Introductory econometrics for finance*. 4 ed. United Kingdom: Cambridge, 2019.
- DICKEY, David A.; FULLER, Wayne A. Distribution of the estimators for autoregressive time series with a unit root. *Journal of the American Statistical Association*, v. 74, n. 366, p. 427-431, jun. 1979.
- GUJARATI, Damodar N. *Econometria básica*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.
- SANTOS JÚNIOR, Luiz; AZEVEDO, Felipe Inácio Xavier de; ANDRADE, Lara de Melo Barbosa. RPPS: resultado atuarial e seus determinantes. In: BRASIL. Ministério da Fazenda. *Regimes previdenciários e situação atuarial*. Brasília: MF, SPREV, 2018 (Coleção Previdência Social, v. 36).
- SILVA, Fabiana Lopes. Análise de Sensibilidade das Premissas Atuariais dos Planos Previdenciários: Impacto Potencial nas Demonstrações Contábeis das Companhias Brasileiras Listadas no IBOVESPA. *REDECA: Revista eletrônica do departamento de Ciências Contábeis & departamento de Atuária e Métodos Quantitativos*, São Paulo, v. 7, n. 2, p. 1-18, 2020.
- SOUZA, Filipe Costa de. Dinâmica da mortalidade e a proposta de idade mínima de aposentadoria: uma visão atuarial. *Revista Contabilidade & Finanças (Online)*, São Paulo, v. 31, n. 82, p. 165-179, 2020.

## ANEXO I - OUTPUTS DAS REGRESSÕES SEGREGADAS POR SEXO E ESCOLARIDADE

Figura 13 - Outputs da Regressão - Fem – NM

OLS Regression Results						
Dep. Variable:	difer	R-squared:	0.342			
Model:	OLS	Adj. R-squared:	0.342			
Method:	Least Squares	F-statistic:	1.677e+04			
Date:	Sat, 16 Mar 2024	Prob (F-statistic):	0.00			
Time:	11:28:04	Log-Likelihood:	-1.7097e+05			
No. Observations:	64422	AIC:	3.420e+05			
Df Residuals:	64419	BIC:	3.420e+05			
Df Model:	2					
Covariance Type:	nonrobust					
	coef	std err	t	P> t	[0.025	0.975]
const	17.7542	0.161	110.104	0.000	17.438	18.070
idd_eleg	-0.6338	0.004	-167.198	0.000	-0.641	-0.626
idd_2002	0.4746	0.003	163.041	0.000	0.469	0.480
Omnibus:	1330.207	Durbin-Watson:	1.792			
Prob(Omnibus):	0.000	Jarque-Bera (JB):	1214.955			
Skew:	0.289	Prob(JB):	1.50e-264			
Kurtosis:	2.657	Cond. No.	856.			

Fonte: elaborado pelos autores (2024) com dados da SRPC-MPS.

Figura 14 - Outputs da Regressão - Fem – NS

OLS Regression Results						
Dep. Variable:	difer	R-squared:	0.331			
Model:	OLS	Adj. R-squared:	0.331			
Method:	Least Squares	F-statistic:	9620.			
Date:	Sat, 16 Mar 2024	Prob (F-statistic):	0.00			
Time:	11:30:53	Log-Likelihood:	-1.0312e+05			
No. Observations:	38857	AIC:	2.062e+05			
Df Residuals:	38854	BIC:	2.063e+05			
Df Model:	2					
Covariance Type:	nonrobust					
	coef	std err	t	P> t	[0.025	0.975]
const	13.1548	0.230	57.147	0.000	12.704	13.606
idd_eleg	-0.5453	0.005	-112.878	0.000	-0.555	-0.536
idd_2002	0.4599	0.004	127.325	0.000	0.453	0.467
Omnibus:	1327.429	Durbin-Watson:	1.743			
Prob(Omnibus):	0.000	Jarque-Bera (JB):	1468.434			
Skew:	0.476	Prob(JB):	0.00			
Kurtosis:	3.007	Cond. No.	961.			

Fonte: elaborado pelos autores (2024) com dados da SRPC-MPS.

Figura 15 - Outputs da Regressão - Masc – NM  
OLS Regression Results

Dep. Variable:	difer	R-squared:	0.393
Model:	OLS	Adj. R-squared:	0.392
Method:	Least Squares	F-statistic:	1.675e+04
Date:	Sat, 16 Mar 2024	Prob (F-statistic):	0.00
Time:	11:31:23	Log-Likelihood:	-1.3274e+05
No. Observations:	51861	AIC:	2.655e+05
Df Residuals:	51858	BIC:	2.655e+05
Df Model:	2		
Covariance Type:	nonrobust		

	coef	std err	t	P> t	[0.025	0.975]
const	19.8146	0.209	94.717	0.000	19.405	20.225
idd_eleg	-0.6451	0.004	-157.383	0.000	-0.653	-0.637
idd_2002	0.4600	0.003	157.698	0.000	0.454	0.466

Omnibus:	826.300	Durbin-Watson:	1.668
Prob(Omnibus):	0.000	Jarque-Bera (JB):	863.473
Skew:	0.313	Prob(JB):	3.16e-188
Kurtosis:	2.917	Cond. No.	1.15e+03

Fonte: elaborado pelos autores (2024) com dados da SRPC-MPS.

Figura 16 - Outputs da Regressão - Masc – NS  
OLS Regression Results

Dep. Variable:	difer	R-squared:	0.315
Model:	OLS	Adj. R-squared:	0.315
Method:	Least Squares	F-statistic:	1.001e+04
Date:	Sat, 16 Mar 2024	Prob (F-statistic):	0.00
Time:	11:32:33	Log-Likelihood:	-1.1244e+05
No. Observations:	43606	AIC:	2.249e+05
Df Residuals:	43603	BIC:	2.249e+05
Df Model:	2		
Covariance Type:	nonrobust		

	coef	std err	t	P> t	[0.025	0.975]
const	14.8500	0.220	67.601	0.000	14.419	15.281
idd_eleg	-0.5244	0.004	-119.642	0.000	-0.533	-0.516
idd_2002	0.4012	0.003	127.110	0.000	0.395	0.407

Omnibus:	3279.511	Durbin-Watson:	1.601
Prob(Omnibus):	0.000	Jarque-Bera (JB):	4099.385
Skew:	0.709	Prob(JB):	0.00
Kurtosis:	3.495	Cond. No.	1.12e+03

Fonte: elaborado pelos autores (2024) com dados da SRPC-MPS.



Quadro 10 - Proposta de valores de diferimento de aposentadoria - Masc – NM

count		19,815	b1	-0,65	b2	0,5																				
id4_esp	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75
30	1	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
31	2	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
32	2	2	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
33	3	2	1	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
34	3	3	2	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
35	4	3	2	2	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
36	4	3	3	2	2	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
37	5	4	3	3	2	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
38	5	4	4	3	2	2	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
39	5	5	4	4	3	2	2	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
40	6	5	5	4	3	3	2	1	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
41	6	6	5	4	4	3	3	2	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
42	7	6	6	5	4	4	3	2	2	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
43	7	7	6	5	5	4	3	3	2	2	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
44	8	7	7	6	5	5	4	3	3	2	1	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
45	8	8	7	6	6	5	4	4	3	2	2	1	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
46	9	8	7	7	6	5	5	4	4	3	2	2	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
47	9	9	8	7	7	6	5	5	4	3	3	2	1	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
48	10	9	8	8	7	6	6	5	4	4	3	3	2	1	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
49	10	9	9	8	8	7	6	6	5	4	4	3	2	2	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
50	-	10	9	9	8	7	7	6	5	5	4	3	3	2	2	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
51	-	-	10	9	8	8	7	7	6	5	5	4	3	3	2	2	1	1	0	-	-	-	-	-	-	-
52	-	-	-	10	9	8	8	7	7	6	5	5	4	3	3	2	2	1	1	0	-	-	-	-	-	-
53	-	-	-	-	9	9	8	7	7	6	5	5	4	3	3	2	2	1	1	0	-	-	-	-	-	-
54	-	-	-	-	-	9	9	8	7	7	6	5	5	4	3	3	2	2	1	1	0	-	-	-	-	-
55	-	-	-	-	-	-	9	8	8	7	7	6	5	5	4	4	3	3	2	2	1	1	0	-	-	-
56	-	-	-	-	-	-	-	9	8	8	7	6	6	5	5	4	4	3	3	2	2	1	1	0	-	-
57	-	-	-	-	-	-	-	-	9	8	7	7	6	5	5	4	4	3	3	2	2	1	1	0	-	-
58	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8	8	7	6	6	5	5	4	3	3	2	2	1	1	0	-	-
59	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8	7	6	6	5	5	4	4	3	3	2	2	1	1	0	-
60	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8	7	6	6	5	5	4	4	3	3	2	2	1	1	0
61	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8	7	6	6	5	5	4	4	3	3	2	2	1	1
62	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8	7	6	6	5	5	4	4	3	3	2	2	1
63	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8	7	6	6	5	5	4	4	3	3	2	2
64	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7	7	6	6	5	5	4	4	3	3	-
65	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7	6	6	5	5	4	4	3	3	-
66	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7	6	6	5	5	4	4	3	-
67	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7	-	-	-	-	-	-	-
68	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7	-	-	-	-	-	-
69	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6	-	-	-	-	-
70	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6	-	-	-	-

Fonte: elaborado pelos autores (2024) com dados da SRPC-MPS.

Quadro 11 - Proposta de valores de diferimento de aposentadoria - Masc- NS

count		14,85	b1	-0,52	b2	0,4																				
id4_esp	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75
30	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
31	1	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
32	1	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
33	2	1	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
34	2	2	1	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
35	3	2	2	1	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
36	3	3	2	2	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
37	3	3	2	2	1	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
38	4	3	3	2	2	1	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
39	4	4	3	3	2	2	1	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
40	5	4	4	3	3	2	2	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
41	5	5	4	4	3	3	2	2	1	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
42	5	5	4	4	3	3	2	2	1	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
43	6	5	5	4	4	3	3	2	2	1	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
44	6	6	5	5	4	4	3	3	2	2	1	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
45	7	6	6	5	5	4	4	3	2	2	1	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
46	7	7	6	6	5	5	4	4	3	3	2	2	1	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
47	7	7	6	6	5	5	4	4	3	3	2	2	1	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
48	8	7	7	6	6	5	5	4	4	3	3	2	2	1	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
49	8	8	7	7	6	6	5	5	4	4	3	3	2	2	1	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
50	-	8	8	7	7	6	6	5	5	4	4	3	3	2	2	1	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-
51	-	-	8	7	7	6	6	5	5	4	4	3	3	2	2	1	1	1	0	-	-	-	-	-	-	-
52	-	-	-	8	7	7	6	6	5	5	4	4	3	3	2	2	1	1	1	0	-	-	-	-	-	-
53	-	-	-	-	8	7	7	6	6	5	5	4	4	3	3	2	2	1	1	1	0	-	-	-	-	-
54	-	-	-	-	-	8	7	7	6	6	5	5	4	3	3	2	2	1	1	1	1	0	-	-	-	-
55	-	-	-	-	-	-	8	7	7	6	6	5	5	4	3	3	2	2	2	1	1	1	0	-	-	-
56	-	-	-	-	-	-	-	7	7	6	6	5	5	4	4	3	3	2	2	2	1	1	1	0	-	-
57	-	-	-	-	-	-	-	-	7	6	6	5	5	4	4	3	3	2	2	2	1	1	1	0	-	-
58	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7	6	6	5	5	4	4	3	2	2	2	1	1	1	0	-	-
59	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7	6	6	5	5	4	4	3	3	2	2	2	1	1	1	0
60	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7	6	6	5	5	4	4	3	3	2	2	2	1	1	0
61	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7	6	6	5	5	4	4	3	3	2	2	2	1	1
62	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7	6	6	5	5	4	4	3	3	2	2	2	1
63	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7	6	6	5	5	4	4	3				









ISBN: 978-65-80027-06-4

CD



9 786580 027064